

# ESTRUTURA, CULTURA E DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NA UNIVERSIDADE

Sergio Proença Leitão\*

*1. Apresentação; 2. Estrutura organizacional e desempenho; 3. Cultura organizacional e desempenho; 4. Conclusão.*

Processo decisório na universidade envolve dimensões que necessitam maior conhecimento. Exame de duas dimensões, estrutura e cultura organizacional, em suas relações com o desempenho da universidade.

## 1. Apresentação

O presente trabalho se insere em uma linha de estudos cujo objetivo final é desenvolver um método de avaliação do desempenho da organização universitária. Em trabalho anterior,<sup>1</sup> tivemos oportunidade de concluir pelas limitações dos tradicionais indicadores de eficiência e eficácia, úteis apenas enquanto identificadores dos aspectos mais aparentes do desempenho e como um primeiro diagnóstico.

Posteriormente, sugerimos que a análise do processo decisório na instituição, processo onde a totalidade dos fatores responsáveis pelo desempenho interage, servisse como foco de outra análise para tentar explicar as razões mais profundas do desempenho institucional e identificamos as dimensões mais relevantes nesse processo.<sup>2</sup>

Sendo uma primeira aproximação, restringimo-nos a identificar essas dimensões, explicando suas vinculações ao processo de decisão e a apontar algumas de suas inter-relações mais evidentes.

O esforço atual representa um passo a mais na direção pretendida, buscando-se, agora, alcançar algum aprofundamento no exame de duas das dimensões apontadas anteriormente.

Examinam-se, aqui, evidências das relações existentes entre estrutura, cultura e desempenho organizacional, ao mesmo tempo em que se tenta identificar a natureza das inter-relações existentes entre estrutura e cultura, a partir das contribuições de diversos autores que vêm apresentando propostas para a utilização dos dois conceitos. Parte-se da premissa de que a análise da decisão, enquanto processo, só pode ser completa e produtiva quando as duas dimensões, como também as demais envolvidas, são tratadas de forma integrada e não como variáveis analisadas de forma independente. Porpõe-se que qualquer método para analisar desempenho seja suficientemente abrangente para detectar as interações existentes entre as diferentes dimensões do processo decisório.

\* Professor Assistente no Departamento de Administração da PUC/RJ. (Endereço do autor: Rua Smith de Vasconcelos, 83/101 – Cosme Velho – 22.241 – Rio de Janeiro, RJ.)

<sup>1</sup> Leitão, S. Proença. Indicadores de desempenho na universidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 21(2):55-72, abr./jun. 1987.

<sup>2</sup> Leitão, S. Proença. A decisão e suas dimensões na universidade. *Forum Educacional*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 11(2), abr./jun. 1987.

## 2. Estrutura organizacional e desempenho

A existência de um vínculo entre a estrutura de uma organização e seu processo decisório é hoje aceita pela maioria dos estudiosos de organizações. Reconhece-se que as instituições mantêm certo padrão de comportamento em seus processos decisórios e que isto pode ser razoavelmente explícito pela forma como estão estruturadas. Ou seja, diferentes processos decisórios correspondem a diferentes estruturas organizacionais, como sugerem Allison<sup>3</sup> e Mintzberg<sup>4</sup>. Fredrickson<sup>5</sup> argumenta que uma abordagem que considere a estrutura organizacional não só como uma ferramenta para implementar estratégias, mas também considere os efeitos relativos do ambiente, da tecnologia ou do porte da organização sobre ela, acabará por evidenciar os efeitos da estrutura sobre as formas de decidir. Sua posição é de que o processo decisório poderá ser facilitado, restringido ou desenvolvido de forma equilibrada em função dos efeitos diretos da estrutura.

Muitos autores sustentam que a estrutura tem importantes efeitos determinísticos, embora tais efeitos não tenham sido ainda suficientemente investigados. A questão de saber se a estrutura segue a decisão estratégica, ou se é a decisão estratégica que é influenciada pela estrutura, permanece também carente de maiores estudos. Não se discute a existência da relação, mas a direção de causalidade existente. Fredrickson contorna essa discussão sugerindo haver contextos tais como as situações de crise, onde efeitos da estrutura são orientados por outras variáveis como, por exemplo, o ambiente. De outro lado, a estrutura seria dominante nas organizações onde não tivesse sido institucionalizada uma estratégia global. Mas sua posição, como a de Mintzberg,<sup>6</sup> é de que outros tipos e dimensões de estrutura possibilitam entender, com razoável confiabilidade, como as decisões são tomadas.

Dentro dessa linha, Fredrickson vai buscar três configurações de estrutura, das cinco desenvolvidas por Mintzberg, para conjugá-las a três dimensões estruturais (centralização, formalização e complexidade) e propor que o agregado de proposições atribuídas a cada uma dessas dimensões pode ser usado para produzir um padrão de características denunciadoras de como as decisões são tomadas em cada tipo de estrutura. Nesse tipo de abordagem, tanto as diferenças existentes nas estruturas dominantes de cada organização podem explicar seus diferentes processos decisórios, como, também, de acordo com o que apontava Pfeffer,<sup>7</sup> podem indicar qual deve ser a unidade de análise relevante para o estudo do processo decisório em cada tipo de organização. Assim, se uma instituição apresenta uma estrutura altamente centralizada, a unidade de análise que, provavelmente, permitirá um melhor entendimento do processo decisório será o indivíduo. Se a formalização é a dimensão dominante, a organização como um todo será a unidade enfocada. Se for, no entanto, tipicamente complexa, uma abordagem psicossocial dos pequenos grupos que a integram será o método de análise mais congruente com esse tipo de organização. A percepção que o analista organizacional tem da dimensão dominante lhe permitirá identificar a unidade básica a trabalhar.

<sup>3</sup> Allison, G.T. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston, Little Brown, 1971.

<sup>4</sup> Mintzberg, Henry. *Strategy making in three modes*. *California Management Review*, University of California, 16(2):44-53, 1973.

<sup>5</sup> Fredrickson, James W. *The strategic decision process and organizational structure*. *Academy of Management Review*, Georgia State University, 11(2):280-97, 1986.

<sup>6</sup> Mintzberg, Henry. *Organization design: fashion or fit*. *Harvard Business Review*, Harvard University, p. 103-16, Jan/Feb, 1981.

<sup>7</sup> Pfeffer, J. P. *Organization and organization theory*. Boston, Pitman, 1982.

Embora existam questões a resolver quanto à natureza da relação interativa ou determinística existente entre estrutura, decisão e desempenho de uma organização, a relação, em si, é facilmente perceptível pelo exame das funções atribuídas ao conceito de estrutura. Em todos os tipos de organizações é propósito central de sua estrutura coordenar o trabalho a ser executado e delimitar a amplitude de seu controle. A estrutura ajuda a estabelecer também as estratégias, a alocar pessoas e recursos e a regular os sistemas de recompensas. O exame de como essas funções estão sendo executadas já permite identificar o que a organização aparenta ser, razão pela qual a estrutura organizacional vem sendo tratada como uma variável crítica pelos analistas de organizações nas suas relações com as decisões estratégicas e o desempenho das organizações.

A hierarquia de autoridade é um dos fatores estruturais freqüentemente estudados, porque ela define as metas organizacionais e está intimamente relacionada à seqüência meios-fins na instituição. Blau e outros autores têm dado importantes contribuições nessa área e são bastante conhecidos os princípios que vinculam estrutura a estratégia, relativos à subordinação das atividades de suporte às atividades produtoras de resultados e também às propriedades de reação e cooperação com as mudanças ambientais.

A capacidade de ajustamento do *design* organizacional é considerada, por autores como Mintzberg,<sup>8</sup> uma importante característica, na medida em que possibilita criar condições de trabalho mais satisfatórias, aumentando também a flexibilidade operacional da organização. Tendo essa característica em mente, Mintzberg desenvolveu cinco tipos de configurações que reúnem elementos estruturais e de situação para servir como ferramenta de diagnóstico dos problemas existentes na concepção estrutural das organizações. A utilização de uma dessas configurações básicas, a burocracia profissional, como modelo ideal de organizações complexas como as universidades, pode servir, segundo sua proposta, como um quadro referencial útil à compreensão dos problemas estruturais existentes na universidade e que afetam seu desempenho.

Se aplicarmos esse modelo referencial à universidade brasileira, com o intuito de clarificar algumas das críticas formuladas por diversos estudiosos da questão universitária no Brasil, concluiremos pela consistência da maioria delas, pois seus conteúdos se afastam significativamente do modelo de Mintzberg.

Em cada uma das configurações concebidas (estrutura simples, máquina burocrática, burocracia profissional, forma divisional e adhocracia) existem cinco partes básicas: a alta administração estratégica, a gerência intermediária, a tecnoestrutura, o pessoal de suporte e o pessoal de operação. Nas burocracias profissionais, como as universidades, nem a tecnoestrutura (planejamento e controle), nem a gerência intermediária se apresentam desenvolvidas, ao contrário da parte relativa ao pessoal operacional (professores, pesquisadores), a mais desenvolvida e que requer considerável apoio do pessoal de suporte (serviços de apoio).

Segundo o modelo da burocracia profissional, a organização universitária apresenta uma elevada especialização de tarefas, elevado grau de treinamento e doutrinação de seus membros para o trabalho, baixo grau de formalização burocrática, formato organizacional amplo na base e estreito no topo, agrupamento de suas unidades sob a forma funcional ou de mercado, pouca atividade de planejamento e controle, dispositivos de ligação da gerência com a estrutura matricial na adminis-

<sup>8</sup> Mintzberg, Henry, *Organization design: fashion or fit*, op. cit.

tração e, finalmente, descentralização horizontal e vertical. Os quatro elementos situacionais que a caracterizam são: o porte e idade variados, o sistema técnico não-regulado ou complexo, o ambiente complexo e estável e o poder exercido pelos profissionais responsáveis por sua produção.

Nesse tipo de organização, o principal meio de coordenação é a padronização das capacidades de seu pessoal operacional, que é componente fundamental da organização. Segundo seu modelo, a configuração burocrática na universidade se apóia mais na padronização das capacidades de seus professores e pesquisadores do que nos processos de trabalho, o que diferencia fortemente esse tipo de organização das organizações tipicamente burocráticas (máquinas burocráticas). Assim, a função de controle deve caber a seus professores e pesquisadores, profissionais altamente treinados e especializados, ou seja, a seus especialistas no sentido atribuído por Etzioni,<sup>9</sup> que qualifica a universidade como organização especializada. São os procedimentos padronizados que permitem que cada profissional trabalhe com certa independência de seus colegas, fazendo-se a coordenação automaticamente através da padronização das capacidades adquiridas em sua formação acadêmica. Essa independência da tarefa especializada, baseada na autoridade do profissional que a pratica, segundo seu melhor conhecimento, confere maior dimensão orgânica ao conjunto das unidades operacionais (faculdades e departamentos), com pouca gestão intermediária (decanos) e pouca supervisão direta por ela exercida. Mais do que supervisão, a gestão intermediária executa algum trabalho de coordenação de aproximação entre as unidades produtoras e entre elas e o ambiente externo, no estabelecimento de convênios, sobretudo para obtenção de recursos, nos casos das universidades mais dependentes do mercado.

Na universidade, segundo também a tipologia de Etzioni, a hierarquia de autoridade do especialista, fundamentada em princípios fortemente individualizados, se opõe ao princípio da administração que supõe hierarquia de poder, com o controle e a coordenação exercida por superiores, conforme o princípio da autoridade burocrática.

Por outro lado, a tecnoestrutura é necessária na medida em que a padronização que orienta o trabalho dos professores e pesquisadores é resultado de treinamento externo.

Nesse tipo de estrutura em que o controle deve ser dado aos profissionais que detêm autoridade de conhecimento em suas especialidades, grande parte do poder é exercido por esses profissionais, o que requer um processo decisório descentralizado. É nesses profissionais que parte significativa das decisões tomadas na organização, sejam estratégicas ou operacionais, deve se iniciar, caracterizando uma estrutura descentralizada.

Mintzberg afirma também ser o formato da burocracia profissional o mais eficaz quando opera em ambientes complexos e estáveis. A condição situacional de estabilidade se relaciona à padronização, na medida em que facilita a aplicação de capacidades padronizadas e o trabalho com elevado grau de autonomia, autonomia esta inerente à autoridade de especialista e que não pode ser altamente regulada, ou seja, não comporta graus elevados de formalização. A padronização das capacidades cria, no entanto, problemas de adaptabilidade ao ambiente. Se este é estável, a estrutura opera com eficácia, oferecendo ao seu sistema produtivo um conjunto de programas padronizados para atender às demandas sociais. Afirma ele, em síntese, que a burocracia profissional não é bem-adaptada para inovação, mas

<sup>9</sup> Etzioni, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1980.

sim para aquilo que já é conhecido. Perkins<sup>10</sup> já observara que a inadaptação estrutural da universidade se manifesta historicamente pela absorção das funções de pesquisa e extensão, em diferentes momentos, por uma estrutura concebida inicialmente para a função de ensino. Mintzberg identifica agora a possibilidade da mudança ambiental atual como fator de ineficácia para a estrutura da universidade, observando que, ante novas necessidades, novas configurações organizacionais devem ser pensadas.

Elevada complexidade é a outra característica importante nas burocracias profissionais, sua dimensão estrutural mais relevante, segundo Fredrickson.<sup>11</sup> A variedade e a quantidade (porte da organização) de áreas de conhecimento e especialização com que lidam seus profissionais dão uma grande diferenciação, sobretudo horizontal, a essas organizações, o que dispersa o poder e torna difícil coordenação e controle das decisões, requerendo um processo decisório descentralizado. A especialização de conhecimento entre os profissionais (pessoal operacional), suas metas individuais, às vezes conflitantes com as da organização, e as percepções paroquiais das diversas unidades de especialistas (departamentos) requerem um processo decisório mais interativo e político, ao invés de centralizado, isto é, iniciado no topo da administração, como nas máquinas burocráticas.

Se o pessoal operacional necessita participar do processo decisório e de autonomia, não deve existir um repertório de regras e procedimentos para dizer como essas decisões devem ser tratadas; deve ser baixo o grau de formalização nesse tipo de organização. Em síntese, segundo as dimensões estruturais mais relevantes para Fredrickson, a universidade se caracterizaria por um baixo grau de formalização, estrutura decisória descentralizada e elevado grau de complexidade.

Nessa configuração de desenho organizacional, os elementos críticos são a coerência com suas funções, a consistência interna e a capacidade de ajustamento ambiental, embora a organização não possa atender a todos eles ao mesmo tempo. A adaptação constante ao ambiente, observa Mintzberg, sacrifica a consistência interna e vice-versa, sabendo a organização optar pelo que ela faz melhor, aceitando as consequências de sua opção.

Tal configuração se apresenta como um ideal de estrutura organizacional para a universidade, mas também é considerada viável pelo seu autor, servindo de referencial para seu aperfeiçoamento. E não parece haver dúvida de tal modelo gozar de ampla aceitação entre os professores por ser mais democrático e conferir elevado grau de autonomia ao trabalho profissional.

Se o adotarmos como referência para diagnóstico da estrutura organizacional da universidade pública brasileira, tomando como base a observação direta e o conjunto de diagnósticos parciais feitos por professores e reitores dedicados à questão organizacional, parcialmente examinados em trabalho anterior,<sup>12</sup> chegaremos a uma conclusão básica, a de que existe um desajuste estrutural na universidade pública brasileira, consequente da transposição de modelo de administração que o Governo utiliza nos demais órgãos públicos para a universidade, sem observar inteiramente as características específicas desse tipo de organização. Pela ação normativa e pela prática administrativa, o Governo transpõe para a universidade a

<sup>10</sup> Perkins, James A. *Organization and functions of the university*. Perkins, J. A., ed. *The university as an organization*. New York, McGraw-Hill, 1973.

<sup>11</sup> Fredrickson, James W. op. cit.

<sup>12</sup> Leitão, S. Proença. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzioni e Rice. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 19(4):3-26, out./dez. 1985.

forma de administrar que conhece e também a que mais lhe convém. Ela corresponde, na tipologia de Mintzberg, à máquina burocrática.

É a forma de administrar que a universidade conhece, porque o governo historicamente, sempre trabalhou dentro do modelo burocrático, cujas características principais são a padronização do trabalho, dominância da tecnoestrutura, elevada especialização horizontal e vertical, pequeno treinamento e doutrinação requerida para execução do trabalho, elevada formalização, organização tipicamente funcional, ação planejada e descentralização horizontal limitada. Os elementos situacionais característicos são o ambiente estável e simples, controle tecnocrático externo, sistema técnico não muito complexo, regulado mas não-automatizado e constituído geralmente por instituições de grande porte e antigas, conforme as dimensões apontadas por Mintzberg.

Parece pressupor o Governo que a máquina burocrática é o melhor meio de administrar, o que pode ser válido para a maioria das autarquias e fundações que ele administra, mas não é verdadeiro para todas as instituições. Segundo o referencial analítico aqui utilizado, pode-se perceber que o controle da universidade, adotado pelo Governo, acaba por impossibilitar sua consistência interna. O controle governamental externo tido, aparentemente, como o melhor meio de aperfeiçoar o desempenho da universidade, resulta efetivamente em centralização e formalização em graus inadequados àquele tipo de organização, comprometendo seu desempenho.

É, por outro lado, a forma que mais lhe convém, na medida em que a burocracia pública no Brasil foi desenvolvida como instrumento das necessidades e interesses das classes hegemônicas e grupos políticos, possibilitando, inclusive, manter o paternalismo e o assistencialismo necessários à sobrevivência dos clãs políticos.<sup>13</sup> O sistema educacional se insere nessa estrutura de poder do Estado, sendo fortemente influenciado pelos grupos hegemônicos, que não só procuram impor arbitrariamente às classes dominadas os conteúdos educacionais que melhor exprimem seus valores e interesses, como precisam, para isso, exercer algum controle das instituições educacionais que os transmitem.<sup>14</sup>

Nesse sentido, à estrutura organizacional se segue a decisão política, lembrando que estrutura organizacional e poder são dimensões associadas, de exame necessário para se compreender o processo decisório. Embora estruturas influenciem decisões estratégicas, parece-nos mais provável admitir que as estruturas educacionais, pelo menos em países como o Brasil, são antes fortemente influenciadas por decisões políticas e pela estrutura de poder, onde predominam os interesses do Estado ou dos grupos hegemônicos nele representados. No nível da organização universitária, a influência da estrutura sobre as decisões internas reflete essa decisão anterior, externa, em face da estreita vinculação entre as estruturas externas e internas de poder. Essa influência é exercida principalmente pelo controle orçamentário fortemente centralizado nos órgãos executivos da União e pela formalização das decisões superiores, através de um considerável número de leis, decretos e portarias.

O processo decisório tem início na Presidência da República, Secretaria de Planejamento e Ministério de Educação e Cultura, deixando menos espaço para as

<sup>13</sup> Motta, Paulo Roberto. *O estado latino-americano: alternativas de modernização administrativa*. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1987.

<sup>14</sup> Não se adere inteiramente à tese do reproduтивismo da educação, admite-se que, embora de forma limitada, existe algum caráter inovador e crítico na educação, indispensável à mudança social que se observa ao longo das gerações.

decisões tomadas na administração das universidades e nos seus colegiados.<sup>15</sup> Não nos deteremos aqui em examinar as relações existentes entre o intervencionismo estatal, a tecnoburocracia, a centralização do poder e a estrutura de autoridade, por se tratar de assunto anteriormente examinado.<sup>16</sup> Basta lembrar que suas mais imediatas consequências no desempenho da universidade são a hipertrofia dos meios em relação aos fins e o agravamento do conflito entre autoridade burocrática e autoridade profissional, a restrição da autonomia, a inadequação das decisões face ao conteúdo dos problemas (decisões baseadas em leis e regulações generalizadoras) e a substituição do princípio da autoridade pelo do autoritarismo, na administração do ensino.

Este primeiro diagnóstico da estrutura organizacional da universidade pública, a partir da configuração ideal proposta por Mintzberg, permite concluir que seu *design* organizacional está mal-adaptado às funções, por ter sido imposto externamente. O passo seguinte, dentro da visão pragmática daquele autor, seria detalhar os elementos estruturais de desajuste e propor as correções necessárias, no sentido de reduzir o controle governamental, descentralizar o processo decisório, reduzir o formalismo, capacitar o quadro docente, etc.

Se admitirmos, no entanto, a análise e a proposição anterior de que existe um processo interativo ou mesmo uma relação de determinação entre a estrutura de poder externa e a estrutura organizacional, implementações de correções podem tornar-se tarefa mais complexa, na medida em que se considere a estrutura organizacional como uma variável independente. O modelo de Mintzberg não explicita como ocorrem os processos interativos entre a estrutura organizacional e outros elementos atuantes no desempenho da organização, como as relações de poder, a cultura organizacional ou o papel dos grupos no processo de decisão. Ele é parte da visão segmentada que costuma tratar essas dimensões como variáveis críticas, mas que, do ponto de vista metodológico, não possibilita uma visão mais abrangente, totalizadora, de um fenômeno essencialmente complexo. Em sua análise, a ação política é praticamente omitida, embora ela possa constituir uma dimensão fundamental na compreensão de como se montou a estrutura organizacional de uma instituição.

A proposição de Fredrickson<sup>17</sup> de que as diferenças entre as estruturas dominantes em cada organização poderiam explicar seus diferentes processos decisórios e indicar qual a unidade de análise relevante para estudo, assume sentido apenas na medida em que a unidade escolhida (os pequenos grupos, no caso da universidade) possa ser estudada com instrumental analítico que considere de forma integrada, interdependente, as dimensões que interferem no processo de decisão grupal.

A contribuição dos dois autores para a compreensão do processo decisório é limitada, por tratar de forma independente o fator estrutura. Não que Mintzberg deixe de reconhecer, por exemplo, a influência do fator cultura, quando observa que normas, tradições e crenças (que ele trata como ideologia) permeiam cada parte de uma organização. Mas o material analítico que oferece não permite identifi-

<sup>15</sup> O controle é exercido principalmente através do orçamento. Em 1986, os pedidos da suplementação de verbas para o ensino superior ultrapassaram em 62% a dotação inicial, expressos em 16 decretos presidenciais, ou seja, decisões políticas de administração central sobre a quem dar ou não recursos. (Iplan/Ipea. *Desempenho MEC/86: ensino superior*. Documento reproduzido n. 3, Brasília, set. 1987).

<sup>16</sup> Leitão, S. Proença, Autoridade e autoritarismo na gestão da universidade. *Forum Educacional*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 12(3), jul./set. 1988.

<sup>17</sup> Fredrickson, James W. op. cit.

car a natureza das relações existentes entre cultura e estrutura organizacional ou com as demais dimensões. Em suas configurações a estrutura organizacional se apresenta como uma parte da organização, sem que as demais partes que com ela interagem surjam como um todo integrado e abrangente. Seu modelo limita-se também ao tradicional enfoque burocrático das instituições, referencial teórico que possibilita apenas compreender como a organização funciona e não como ela chegou a ser o que é, ou seu potencial do que pode vir a ser.

### *3. Cultura organizacional e desempenho*

Um claro vínculo entre cultura e estrutura organizacional pode ser percebido quando se pensa na descentralização como forma adequada às organizações de alto grau de complexidade, como as universidades. Em organizações com tais características as grandes questões estratégicas podem ser percebidas de forma diferenciada pelos seus membros e diferentes unidades que as compõem. O auto-interesse dos professores e pesquisadores, balizado por suas formações e vieses profissionais, influências corporativas e respectivas visões paroquiais, tornam o acordo quanto às metas difícil, razão pela qual é mais difícil identificar objetivos que sejam aceitos por consenso na instituição. Descentralização, entretanto, pressupõe decisões iniciadas nas bases da organização e, ante tais características, põe-se a questão de como conseguir uma participação de professores dos diferentes departamentos, funcionários e alunos, que mantenha a organização sólida e produtiva.

A barganha política tem sido a solução apontada para administrar essas diferentes visões da realidade e ela é, sem dúvida, indispensável a organizações com tais características. Mas não se pode garantir que a participação política terá sempre função integradora e que não poderá conduzir, nos momentos de crise, e algum grau de desagregação, com sacrifício dos grupos politicamente menos fortes e do desempenho da instituição como um todo.

Nos sistemas descentralizados, a cultura pode exercer função agregadora, que substitui o comportamento obtido nos sistemas centralizados, alcançando a concordância dos membros sem necessidade de coerção e fiscalização contínua. O estudo de Weick<sup>18</sup> sobre o papel da cultura em organizações onde a segurança é mais importante que a eficiência levou-o a essa conclusão. E, como outros estudos nessa área, sugere importante papel à cultura no entendimento do desempenho das organizações. Ele argumenta, basicamente, que as organizações que valorizam suas histórias – e aqueles que as contam – obterão mais segurança do que as que preferem agir pelo método da tentativa e erro. Histórias, experiências sofridas pelos membros mais antigos e representações simbólicas da tecnologia podem conferir significativa segurança ao desempenho institucional. Tanto a cultura como as operações padronizadas podem impor ordem e substituir a administração centralizada, mas é a cultura, para Weick, que mais fornece capacidade de interpretação, improvisação e ação coordenada. Ela tornaria mínima a necessidade de fiscalização que é desejadamente baixa na atividade acadêmica, embora necessária nas atividades-meio de administração tipicamente centralizada. Weick chega a afirmar que antes de se descentralizar um setor ou instituição, é preciso primeiro centralizar, para que se processe a socialização do pessoal, para que aprendam a compartilhar suposições e premissas de decisões, o que é feito pela cultura.

<sup>18</sup> Weick, Carl E. *Organizational culture as a source of high reliability*. *California Management Review*, University of California, 29(2):112-27, Winter, 1987.

Enquanto, na forma burocrática, a centralização se processa através de regras e regulamentos, padronização de atividades e hierarquia de função, que requerem intensa supervisão, a cultura coordena a ação por meios simbólicos. Weick enfatiza a história como o componente da cultura mais relevante, por produzir uma orientação geral com a qual os membros podem fazer diagnósticos para os problemas enfrentados. Nessa visão a linguagem natural, as metáforas e os padrões de comportamento podem ser mais férteis para o desempenho institucional do que os modelos racionais, incapazes que são de preservar tantas interações e fatos, como as histórias o fazem.

Uma das deduções extraídas da posição de Weick é que a cultura não só permeia a estrutura organizacional, como pode, por vezes, substituí-la, minimizando sua importância, quando substitui a centralização ou reduz o papel da hierarquia. Sugere-se, na realidade, que relações similares ocorram com outros componentes estruturais e também com as demais dimensões integrantes do processo decisório.

A importância crescente atribuída à cultura como fator explicativo do desempenho é facilmente percebida pela abundância de estudos publicados nessa área nos últimos anos.

Wilkins e Ouchi<sup>19</sup> dedicaram-se às relações entre cultura e eficiência. Partindo de uma visão utilitária das organizações e tomando por base a teoria dos custos de transações e o conceito econômico de eficiência, eles compararam três modelos de gestão – o clã, o mercado e a burocracia – para verificar em que condições um modelo se torna mais eficiente do que o outro, ou seja, tem um menor custo de transação. Uma de suas conclusões é de que o clã, uma visão paradigmática da comunidade tribal, é mais eficiente nas condições de alta incerteza e complexidade. Todavia ele requer alto nível de congruência das metas institucionais e o compartilhamento de algum paradigma geral que ajude os participantes a determinar o interesse coletivo. Das três formas de governo, o clã requer maior trabalho no desenvolvimento de um conhecimento social compartilhado, distintivo e localizado, isto é, de cultura na instituição. Mas em condições de ambigüidade, imprevisibilidade e interdependência, seria a forma mais eficiente a longo prazo.

Os dois autores situam-se entre os que vêem a cultura como uma variável gerenciável e colocam como condições para encorajar o desenvolvimento de clãs, a existência de estabilidade dos membros que têm uma longa história da organização, a falta de alternativas institucionais e a integração entre seus membros.

A visão de Wilkins e Ouchi aplicada à universidade permite supor a possibilidade de formação de clãs profissionais entre seus especialistas com treinamento profissional comum e reunidos para a realização de tarefas específicas. Podem eles assumir importância maior do que os clãs da organização tomada como um todo. Além disso, como o porte e complexidade da universidade torna a integração entre seus vários grupos especializados mais difícil, podem ocorrer culturas alternativas, representadas por esses grupos corporativistas, com tendências a desenvolver explicações idiossincráticas do mundo. São as visões paroquiais, a que nos referimos anteriormente, que tornam difícil a coordenação e o controle das decisões e demonstram como o fator estrutural complexidade se mistura ao fator cultural na organização universitária ou em qualquer outra. Nessas condições, a maneira de desenvolver conhecimentos compartilhados seria o fortalecimento das decisões co-

<sup>19</sup> Wilkins, A. L. & Ouchi, W. G. Efficient cultures: exploring the relationship between culture and organizational performance. *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, v. 28, p. 468-81, Sep. 1983.

letivas, que expõe seus membros ao grupo mais amplo e deixa explícitas as relações da cultura com a estrutura do poder.

Os dois autores admitem falta de maior consistência teórica para que se possa ter uma visão mais nítida das relações existentes entre o desempenho das organizações e o controle dos clãs. Relevando-se, no entanto, essa visão manipulativa da cultura defendida por Wilkins e Ouchi, não deixa de ser estimulante sua sugestão de que crenças, valores, significados e outros elementos da cultura subjetiva ou objetiva como as histórias, mitos, etc. podem ser transmitidos nos processos de decisão colegiada.<sup>20</sup>

Com relação aos efeitos da cultura sobre o desempenho, os dois defendem uma posição semelhante à que chegou Duncan,<sup>21</sup> para quem culturas organizacionais podem representar ativos ou passivos.

Também Schein<sup>22</sup> trata a cultura como uma variável administrável, assumindo que devemos conhecer as forças dinâmicas que determinam como a cultura evolui e muda, porque a cultura é a chave da excelência organizacional. Com esse objetivo propõe um conjunto de abordagens que, suficientemente testadas, poderiam determinar a utilidade do conceito de cultura organizacional e relacionar as variáveis culturais a outras variáveis como a estrutura organizacional, a estratégia e a eficácia.

Pettigrew<sup>23</sup> também vê a cultura como gerenciável, embora isso só possa ser conseguido com grande dificuldade. Acredita ser mais fácil ajustar as manifestações culturais do que modificar o âmago das crenças, valores e suposições que constituem o nível mais profundo da cultura da organização. Essas manifestações compreendem os símbolos, os mitos, os padrões de recompensa, os sistemas e as estruturas. Dessa forma Pettigrew explicita o vínculo anteriormente sugerido, mas agora colocando a estrutura como uma manifestação da cultura.<sup>24</sup> Enfatiza ainda que qualquer estratégia para mudar a cultura corporativa tem de envolver pensamento e ação, tanto no nível mais profundo das crenças como no das suas manifestações. O autor explicita também a conexão entre cultura corporativa e distribuição de poder nas organizações, apontando-a como um dos elementos de dificuldade na introdução de mudanças, na medida em que grupos políticos podem estar investidos de crenças e suposições que não desejam mudar. A conexão com a ação política, com a estrutura, os sistemas, as pessoas e as prioridades estratégicas da organização tornam muito difícil, para ele, o gerenciamento da cultura.

Muitos pesquisadores vêm tratando a cultura organizacional como um instrumento ou um mecanismo adaptativo, segundo os princípios da predição, generalização, causalidade e controle. Vries e Miller<sup>25</sup> seguem também essa linha da pesquisa clássica, tratando a cultura como variável e utilizando métodos de correlação

<sup>20</sup> Uma boa visão dos conceitos de cultura subjetiva e da cultura objetiva pode ser encontrada em Duncan, W. J. *A proposal for a multimethod approach to organizational culture research*. University of Alabama at Birmingham, s.d., mimeogr.

<sup>21</sup> Duncan, W. Jack. *Organizational culture: some important questions and critical issues*. Documento de Trabalho, n. 47, Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1986.

<sup>22</sup> Schein, Edgar H. Coming to a new awareness of organizational culture. *Sloan Management Review*, Massachusetts Institute of Technology, p. 3-16, Winter, 1984.

<sup>23</sup> Pettigrew, A. M. On studying organizational culture. *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, 24(4):578-81, 1979.

<sup>24</sup> Selznick, P. *Leadership in Administration*. New York, Harper & Row, 1953 – afirma que quando as respostas de uma organização às pressões externas e internas se cristalizam em padrões definidos emerge uma estrutura social. Esses padrões de respostas aprendidas estão na essência do conceito de cultura de Schein.

<sup>25</sup> Vries, M. & Miller, D. Personality, culture and organization. *Academic Management Review*, Georgia State University, 2(2):266-79. 1986.

e análise de variância para desenvolver um modelo aplicável a organizações de decisão centralizada nas mãos de um executivo ou de um pequeno grupo homogêneo e dominante. Com uma abordagem psicanalítica eles associam estratégias organizacionais à personalidade dos executivos principais de organizações burocráticas. Sua descrição da cultura do tipo burocrático corresponderia ao que tem sido apontado como algumas das patologias da administração universitária. Reforça a proposição anterior do desajuste estrutural pela imposição do modelo e da cultura burocrática à universidade, evidência constatável tanto no Brasil como no exterior. Sugere que muitas vezes, quando se pretende estar fazendo uma análise estrutural, está-se expressando simultaneamente seus condicionantes culturais.

Segundo os dois autores, a burocracia é um tipo de cultura, de estilo de direção neurótico e compulsivo, que tem o controle como fantasia. Nela há preferência por um arcaico conjunto de padrões e aversões ao risco (estabilidade). O ritual é a norma; sua organização é hierarquizada, rígida, orientada para regras, focada em seu interior, formalizada e centralizada. Dominam as práticas de programação, rotinização e padronização. As decisões se voltam mais para detalhes e procedimentos estabelecidos. Evidentemente várias dessas características, algumas das quais representam manifestações estruturais da cultura, correspondem ao modelo designado por Mintzberg de máquina burocrática.

O tratamento da cultura organizacional como variável crítica não tem sido, no entanto, o único enfoque adotado. O conceito tem sido aplicado às organizações com diferentes significados. E para se avaliar sua abrangência e limitação é preciso ter consciência da linha de pesquisa adotada pelo pesquisador.

Em seu trabalho sobre os conceitos de cultura aplicados à análise organizacional, Smircich<sup>26</sup> identifica seu emprego de duas formas básicas: como uma variável crítica e como uma “metáfora da raiz”.<sup>27</sup>

As diferentes linhas de pesquisa podem ser af identificadas conforme as suposições básicas que os pesquisadores façam sobre os conceitos de organização e de cultura. No primeiro caso, identifica como linhas de pesquisa a “gerência corporativa”, baseada no conceito funcionalista de cultura e no conceito de organização que utiliza a metáfora da máquina; e a linha da “cultura corporativa” que utiliza a metáfora do organismo, embutindo a visão sistemica da organização e o conceito de cultura estrutural-funcionalista. A “gerência corporativa” trata as organizações como sistemas sociais destinados ao cumprimento de tarefas. A linha da “cultura corporativa”, por sua vez, as vê como organismos adaptáveis em processo de troca constante com o ambiente.

O enfoque que Smircich denomina de “metáfora da raiz” não trata a cultura como uma variável, mas como um plano epistemológico que permite estruturar o estudo das organizações como um fenômeno social. Identifica af três linhas de pesquisa: 1) a do “conhecimento organizacional”, baseada na teoria do mesmo nome e na antropologia cognitiva; 2) a do “simbolismo organizacional” que toma por referências teóricas o simbolismo das organizações e a antropologia simbólica;

<sup>26</sup> Smircich, Linda. Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, 28:339-58, Sep. 1953.

<sup>27</sup> A visão metafórica da cultura, denominada por Smircich de “metáfora da raiz”, diferencia-se da metáfora da máquina, com sua visão instrumental das organizações, e da metáfora do organismo, com sua visão adaptativa, na medida em que introduz uma visão das organizações como formas expressivas, como manifestações do consciente humano. Esta visão procura compreender e analisar as organizações não apenas em termos econômicos ou materiais, mas, principalmente, em seus aspectos simbólicos, em sua ideação e no que são capazes de exprimir. A “metáfora da raiz” procura explorar o fenômeno da organização como uma experiência subjetiva e investigar os padrões que tornam possível a ação organizada.

e 3) a linha do “processo inconsciente e organização” que tem como bases a teoria transformadora da organização e a antropologia estrutural de Lévi-Strauss.

Esses diferentes entendimentos sobre a natureza específica da cultura – cognitiva, simbólica, estruturalista ou psicodinâmica – têm em comum, segundo Smircich, o tratamento da organização como forma particular de expressão humana, como manifestação inconsciente, entendendo-a, analisando-a não em seus aspectos puramente econômicos, mas em termos idealistas e simbólicos. Dessa forma deixam as organizações de serem vistas como instrumentos e mecanismos adaptativos, assemelhadas a máquinas ou organismos físicos.

Pondy e Mitroff<sup>28</sup> já haviam sugerido que a teoria das organizações tenderia a deslocar-se da analogia dos sistemas abertos, hoje dominante, e que leva ao tratamento da cultura como variável interna (“cultura corporativa”) ou como variável ambiental (“gerência corporativa”), para um “modelo cultural” das organizações, mais compatível com as funções superiores da criação de significados e da linguagem humana, tendência que modificaria profundamente a análise organizacional nos termos em que hoje se apresenta.

Mas, qualquer que seja o enfoque dado ao conceito de cultura, o importante é que ele se transformou num referencial analítico útil para as qualidades não-rationais das organizações, porque focaliza o que é subjetivo e os aspectos interpretativos da vida das organizações. Temas sobre os quais os modelos racionais, baseados fundamentalmente nos princípios de eficiência e eficácia, silenciam.

A análise da cultura questiona suposições, faz emergir significados e valores subjacentes à ação dos que tomam decisões nas organizações. Estas e o que nelas acontece passam a ser vistos como produtos de um contexto sócio-histórico particular, que incorpora o comprometimento com determinados valores. Permite, em última análise, questionar os fins a que a organização serve e aponta para novas abordagens metodológicas de natureza essencialmente qualitativa, ampliando os limites impostos por modelos racionais, como a teoria das decisões, ao conhecimento do processo decisório e do desempenho, especialmente de organizações com as características da universidade, onde objetivos são imprecisos, metas quantitativas inexistem e a natureza de sua complexidade limita fortemente as abordagens quantitativas.

#### 4. Conclusão

A impressão que fica quando se procede a um exame das relações entre estrutura, cultura e desempenho organizacional é a de se estar pisando em terreno arenoso. A falta de fundamentação teórica mais sólida que apóie os autores que vêm trabalhando o conceito de cultura transparece na maioria desses trabalhos. Por outro lado, quando se tenta compreender como os conceitos se inter-relacionam, as dificuldades aumentam face as abordagens adotadas. Todavia, há evidências que encorajam a continuidade da investigação nessa direção.

A primeira evidência está na inter-relação existente entre fatores estruturais e culturais, como, por exemplo, na conexão entre os clãs e a complexidade da estrutura, ou entre centralização/descentralização e cultura, ou ainda entre estrutura de autoridade, autonomia e cultura vinculadas à forma como se exerce o poder na organização.

<sup>28</sup> Pondy L. & Mitroff, I. *Beyond open system models of organization*. Cummings, Larry L. & Saw, Barry M. ed. *Research in Organizational Behavior*, Greenwich, CT. JAI Press, 1979.

Há também indícios de que tanto o fator estrutural como o cultural têm, de forma integrada, contribuições para o desempenho institucional que precisam ser melhor conhecidas. Há, sem dúvida, problemas teóricos e metodológicos. A forma como a cultura explica o desempenho, nas abordagens anteriormente examinadas, parece ser uma questão de natureza eminentemente teórica. Mas existem também problemas metodológicos a serem resolvidos.

Como observa Duncan,<sup>29</sup> o fato da cultura organizacional envolver aspectos subjetivos, com manifestações objetivas que são o resultado de significados e valores e de que estes podem ter diferentes significados para as pessoas de fora e as de dentro da organização, torna-a inacessível a metodologias simples que possam capturar a complexidade do fenômeno.

Por outro lado, se configurada a tendência para o “modelo cultural”, é possível que a cultura seja privilegiada como linha de pesquisa básica, restando às demais dimensões do processo a posição de “manifestações culturais”. É possível que a cultura venha ainda a ser privilegiada na medida em que melhor esclareça o sentido em que as organizações evoluem, o que as atuais abordagens através do modelo burocrático e estrutural não vêm permitindo.

Nosso atual nível de compreensão dessa questão teórica não nos permite maiores especulações. Fica apenas o sentimento de que a análise de organizações complexas como a universidade requer uma visão integrada das dimensões identificadas, de forma a compreendê-las em sua totalidade. Necessita-se, portanto, de uma metodologia que atenda a essa característica e que tenha o necessário rigor para se tornar confiável, o que não constitui problema simples. Será preciso definir ainda se uma avaliação qualitativa do desempenho deverá desenvolver-se no sentido de uma avaliação da qualidade técnica da organização ou no sentido político da avaliação qualitativa, que dá significado diferente ao conceito de eficácia. É na busca de resposta a estas questões que parece encaminhar-se essa linha de estudos.

### *Summary*

Decision-making process within the university contains dimensions that have to be better known. The purpose of this paper is to examine two dimensions, structure and organizational culture, and their relations with the performance of the university.

<sup>29</sup> Duncan, W. Jack. op. cit.