Estrutura Organizacional e Funcionamento das universidades brasileiras: revisão de literatura*

Organizational Structure and Operation of Brazilian Universities: literature review

Mario Rosa dos Santos¹
Fausto Teodoro Neves²
Manoel Rodrigues Chaves³
André Vasconcelos da Silva⁴

Resumo

Estrutura organizacional é uma organização, um grupo de pessoas que trabalham juntas para atingir metas comuns. Ao definir seus objetivos uma organização dá razões à sua existência e a alta administração determina a direção da empresa ao pontuar seus objetivos, estabelecer metas para atingi-los e formular estratégias para alcançar as metas, que são os alvos da administração para concretizar seus objetivos. O presente estudo aborda a estrutura organizacional e a participação no processo de gestão em universidades brasileiras. Entende-se que esse conjunto – o modelo de regência e a administração democrática – visa à introdução de novos arranjos organizacionais e de inéditos mecanismos de gestão para obtenção de mais eficiência no gasto público, bem como favorece a existência de sistemas educacionais eficientes e efetivos, com controle de resultados, da produtividade, dos custos, das metas, dos indicadores e do contrato de gestão, entre outros temas.

Palavras-chave: organização. Inovação. desempenho.

Abstract

Organizational structure is an organization, a group of people working together to achieve common goals. An organization to define your goals gives reasons for its existence, for the top management determines the direction of the organization to define its objectives, set goals to meet them and formulate strategies to achieve their goals. The goals are the targets of management to achieve their goals. Strategies are plans specific actions that enable the organization to achieve the goals, and consequently the objectives. These are the essential elements of the organizational structure. This study addresses the organizational structure and participation in the management process in Brazilian universities, aimed at introducing new organizational arrangements and new management mechanisms to achieve more efficiency in public spending and efficient and effective educational systems, with control results, productivity, costs, targets, indicators and the management contract, among other topics.

Keywords: organization; innovation; performance.

¹ Sociólogo, aluno do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão, Técnico-Administrativo da Universidade Federal de Goiás/Regional Goiânia. mrosa8@gmail.com

² Advogado, aluno especial do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás, Regional Catalão, Brasil. faustoteodoro.adv@hotmail.com

³ Geógrafo, Docente do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão. manoelufg@gmail.com

⁴ Professor Doutor no curso de Administração e do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás/Regional Catalão, Brasil. andre.silva.ufg@gmail.com

* Versão preliminar deste artigo foi apresentada no Simpósio de Metodologias Ativas: Inovações para o ensino e aprendizagem na educação básica e superior em 2018.

Artigo recebido em: 17 de abril de 2018. Artigo aceito em 15 de setembro de 2019.

Introdução

A estrutura organizacional é um instrumento importante para guiar e fornecer recursos em relação à estratégia de uma empresa – se refere à divisão do trabalho, incluindo também os padrões de ordenação, comunicação, fluxo de trabalho e poder formal que norteiam a coordenação, além de ditar quais atividades recebem maior atenção e recursos financeiros, de poder e informação. Tal arcabouço inclui relações hierárquicas e igualmente tem a ver com a concepção das tarefas, o fluxo de informações, as normas e regras de trabalho e se referem da mesma forma à dinâmica de equipe e às relações de poder. Assim, a estrutura empresarial é um mecanismo necessário para a mudança organizacional, pois estabelece novos padrões de comunicação e alinha o comportamento do funcionário com a visão da empresa (GRIFFIN E MOORHEAD, 2006).

Nos seus estudos sobre empresa e estrutura organizacional, Griffin e Moorhead (2006) definem que uma organização estrutural é um grupo de pessoas que trabalham juntas para atingir metas comuns. Uma companhia empresarial, ao definir seus objetivos, dá razões à sua existência, na medida em que a administração superior determina a direção da organização ao destacar seus objetivos, estabelecer metas para atingi-los e formular estratégias para alcançar suas metas. As metas são os alvos da administração para concretizar seus objetivos. E as estratégias são planos de ações específicas que permitem à organização atingir suas metas e por consequência os objetivos. Na visão desses autores são esses os elementos essenciais da estrutura organizacional.

Já na perspectiva de Costa, Souza e Fell (2012), a estrutura organizacional é algo imprescindível – independentemente do porte da empresa –, de modo que toda corporação precisa de uma composição que funcione como ferramenta de controle por meio da distribuição de cargos, das relações interpessoais, do planejamento dos objetivos e metas a fim de facilitar o ajuste da instituição e levar as pessoas a se responsabilizarem pelo funcionamento da empresa o mais adequado e eficiente possível.

A presente revisão de literatura tem por objetivo especificar os estudos aprofundados sobre estrutura organizacional, apresentados por Griffin e Moorhead (2006). Conforme os autores citados, um organograma retrata a estrutura organizacional e considera todos os colaboradores/empregados, cargos, relações de subordinação e

linhas de comunicação formal. Nesse organograma se formam também a configuração, os processos ou sistemas de organização que podem ser analisados de acordo com a consecução de dois requisitos estruturais básicos: **divisão do trabalho e coordenação da divisão de tarefas**. Em seguida realiza uma investigação detalhada dos quatro elementos principais da estrutura organizacional: **amplitude de controle, centralização, formalização e departamentalização**. E, por fim, se destacam as **contingências do projeto organizacional**, incluindo o ambiente externo, o porte da organização, a tecnologia e a estratégia.

2. Processos na estrutura organizacional

2.1. Divisão do trabalho

A divisão do trabalho se refere à subdivisão das atividades em tarefas distintas atribuídas a pessoas diferentes. Em suas investigações Griffin e Moorhead (2006) esclarecem que o trabalho subdividido leva à especialização dos quefazeres, pois cada função inclui um conjunto restrito de tarefas necessárias para concluir o produto ou serviço. Assim, à medida que as empresas ficam maiores há uma divisão horizontal do trabalho o que, por consequência, leva a uma divisão vertical: algumas pessoas são designadas para a tarefa de supervisionar, outras ficam responsáveis por gerir os supervisores e assim por diante.

Introduzimos aqui o sistema de comunicação, importante componente da estrutura organizacional de acordo com Kunsch (2014), e deve operar de forma a permitir que o fluxo de informações atinja todos os envolvidos dentro da instituição de maneira efetiva. A pesquisadora defende que são as pessoas que, ao se comunicarem entre si, viabilizam o sistema (interação entre as partes), de forma a que se garanta a sobrevivência e a consecução dos objetivos organizacionais no novo ambiente vivo de interação.

Dessa maneira, Kunsch (2014) entende que a implantação e o exercício da comunicação organizacional devem ser adotados e praticados enquanto administração estratégica, a qual, segundo Beltrame e Alperstedt (2015), toda organização e não apenas a uma pessoa ou grupo (por ser uma responsabilidade de todos) – não desconsiderando fatores como: o novo ambiente, públicos de interesses, estabelecimento de uma cultura comunicacional com canais de relacionamento; saberes,

competências e experiências das pessoas.

2.2. Coordenação

Ao estabelecer subdivisões no trabalho surge a necessidade de mecanismos de coordenação para garantir a execução articulada da produção. Esse processo desencadeado chama a atenção de Griffin e Moorhead (2006), que destacam que a coordenação está tão intimamente ligada à separação das atividades que o nível ideal de especialização é limitado pela viabilidade de coordenar as atividades. Por outro lado, a coordenação também tende a se tornar mais cara e difícil à medida que aumenta a divisão do trabalho.

3. Elementos da estrutura organizacional

3.1. Amplitude de controle

A quantidade de empregados que se reportam diretamente ao nível de hierarquia seguinte ao seu próprio é definida como sendo **amplitude de controle**. Ao se focarem nesse entendimento, Griffin e Moorhead (2006) esclarecem que as operações de produção com melhor desempenho naquele momento se baseiam em equipes autogeridas, de modo que a supervisão direta (hierarquia formal) é suplantada por outros mecanismos de coordenação, como por meio da comunicação informal e do conhecimento especializado.

Outro fator que influencia a melhor amplitude de controle está relacionado ao fato de os funcionários executarem tarefas rotineiras ou ao grau de interdependência dos funcionários de um departamento. Portanto, a amplitude de controle está ligada à estrutura da organização (quantidade de funcionários), bem como ao número de camadas na hierarquia.

3.2. Centralização e descentralização

A **centralização e a descentralização** são elementos igualmente importantes quando se projeta uma estrutura organizacional. Em suas pesquisas Griffin e Moorhead (2006) enfatizam que a **centralização** significa que a autoridade formal para a tomada

de decisão é detida por um pequeno grupo de pessoas, geralmente as que estão no topo da hierarquia organizacional. À medida que as organizações crescem seus ambientes se tornam mais complexos e a tendência é a gestão da organização se **descentralizar**, isto é, dispersar a autoridade decisória e o poder por toda a organização.

3.3. Formalização

A **formalização** é a etapa em que as organizações padronizam o comportamento por meio de regras, treinamento formal e mecanismos correlatos – dito por outras palavras, consiste na fase em que elas adquirem maior grau de formalidade à medida que aumentam as formas de uniformização para coordenar o trabalho. As empresas mais antigas e maiores tendem a funcionar de maneira mais formalizada. Acredita-se que isso ocorra em decorrência das atividades de trabalho se tornarem mais rotineiras, posto que a supervisão direta e a comunicação informal entre os funcionários não funcionam com grande quantidade de pessoas. A formalização pode até aumentar a eficiência e a obediência, porém cria problemas, como a aprendizagem e a criatividade organizacional. Assim, Griffin e Moorhead (2006) reforçam que o desafio enfrentado pelas empresas quando ficam maiores e mais velhas é evitar o excesso de formalização.

3.4. Departamentalização

A departamentalização é a medida/procedimento que especifica como os funcionários e suas atividades são agrupadas. Consiste na forma de associar as tarefas divididas e distribuí-las a cada grupo de trabalho. Tal subdivisão estabelece a cadeia de comando, concentra as pessoas em torno de modelos mentais comuns e estimula determinadas pessoas a coordenarem por meio da comunicação informal.

Ao estudar esta temática Griffin e Moorhead (2006) citam os seis tipos puros de departamentalização mais comuns: **simples**, **funcional**, **divisional**, **baseado em equipes**, **matricial** e **em rede**. A maioria das empresas começa com uma **estrutura simples**, oferece apenas um produto ou serviço distinto, hierarquia mínima e altamente flexível. Na **estrutura funcional** os funcionários são organizados em torno de conhecimentos específicos ou de outros recursos, supervisão direta, onde há maior dificuldade em agrupar conflitos e de coordenação no atendimento aos clientes ou no

desenvolvimento de produtos.

Na **estrutura divisional** os funcionários são organizados em torno de áreas geográficas, resultados (produtos/serviços) e clientes. Sob **estrutura baseada em equipes**, o complexo organizacional é criado em torno de equipes autogeridas que realizam um trabalho completo. Há uma grande amplitude de controle, pois os grupos atuam com supervisão mínima. A estrutura baseada em equipes tem conquistado popularidade porque tende a ser flexível e a responder aos ambientes turbulentos. A **estrutura matricial** reveste duas estruturas a fim de aproveitar os benefícios de ambas. E por último, a **estrutura em rede** é a aliança de várias organizações com o propósito de criar um produto ou atender um cliente.

4. Contingências do projeto organizacional

Recorremos novamente às investigações de Griffin e Moorhead (2006) e constatamos que esses autores explicam que a maioria das teorias e conceitos de comportamento organizacional possui contingências, ou seja, ideias que funcionam bem em uma situação e podem não funcionar em outra. Na abordagem contingencial da estruturação organizacional os resultados desejados podem ser atingidos de várias formas. Para aumentar a eficiência da organização alguns elementos são essenciais, tais como os fatores contingenciais que incluem a **estratégia da organização**, a **tecnologia disponível**, o **ambiente**, o **tamanho da organização** e a **sociedade** em que ela atua.

A contingência **ambiente externo** abrange qualquer coisa fora da organização, o que inclui a maioria das partes interessadas, recursos e concorrentes. Na contingência **tamanho**, à medida que a empresa cresce, aumenta também o número de funcionários e por consequência cresce a especialização da função em virtude da divisão do trabalho a qual requer mecanismos de coordenação mais elaborados. Em razão disso as empresas utilizam mais a padronização (processos de trabalho e dos resultados) para coordenar as atividades de trabalho.

Já a contingência **tecnologia** se refere aos mecanismos ou processos pelos quais uma organização gera seus produtos ou serviços. E a contingência **estratégia organizacional** se refere à maneira que a organização se posiciona no seu contexto em relação às partes interessadas, dados os recursos, as capacitações e a missão da

organização – ou seja, a estratégia representa as decisões e ações aplicadas para alcançar os objetivos organizacionais.

No entendimento de Costa, Souza e Fell (2012) e de Barbalho (2012) a organização atenta às condições externas percebe mais rapidamente as ameaças – como também as oportunidades de crescimento organizacional –, pois está aberta a mudanças, buscando melhor adequação aos processos organizacionais.

5. Estrutura organizacional das universidades brasileiras.

No tópico “Estrutura organizacional e desempenho”, Leitão (1990) reforça que o organograma de uma organização e seu processo decisório são aceitos pela maioria dos estudiosos de organização. Importante mencionar que diferentes processos decisórios correspondem a diferentes estruturas organizacionais. Isso demonstra, segundo o autor, os efeitos da estrutura sobre as formas de decidir.

Outro ponto destacado por ele é a relevância de se identificar se a estrutura segue a decisão estratégica, ou se é a decisão estratégica que é influenciada pela estrutura. Ao analisar essa questão o pesquisador chama atenção para o fato de que em geral a estrutura é dominante nas organizações que não institucionalizam uma estratégia global.

Dando continuidade a essa linha de raciocínio, constatamos que Leitão (1990) destaca, à luz de Pfeffer, que as diferenças existentes nas estruturas dominantes de cada organização podem explicar seus diferentes processos decisórios. Assim, se uma instituição apresenta uma estrutura altamente centralizada, a unidade de análise do processo decisório será o indivíduo.

Num outro ângulo, se a formalização é a dimensão dominante a organização como um todo será a unidade enfocada. Diferentemente, se for tipicamente complexa, uma abordagem psicossocial dos pequenos grupos que a integram será o método de análise. Outro ponto a ser considerado na análise estrutural é a hierarquia de autoridade, que, segundo a percepção de Leitão (1990), define as metas organizacionais e está intimamente relacionada à sequência meio-fim na instituição.

Esse mesmo pesquisador (1990) defende que na universidade, na tipologia de Etzioni, a hierarquia de autoridade do especialista, fundamentada em conceitos fortemente individualizados, se opõe ao princípio da administração que supõe hierarquia

de poder, com o controle e a coordenação exercida por superiores, conforme o entendimento 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. Esse tipo de estrutura requer um processo decisório descentralizado.

Assim, segundo Sérgio Leitão (1990), 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 voltados à universidade, sem observar inteiramente as características específicas desse tipo de organização, fator também considerado por Vieira (2007).

Assim, de acordo com este estudioso (1990), a estrutura organizacional, incluindo as universidades, depende diretamente de decisões políticas nas quais predominam os interesses do Estado ou dos grupos hegemônicos por ele representados. A influência dessas decisões é exercida principalmente pelo controle orçamentário fortemente centralizado nos órgãos executivos da união e pela formalização das decisões superiores, a partir 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 decisões tomadas na administração das universidades e nos seus colegiados.

5.1. Cultura organizacional e desempenho

O tópico “Cultura organizacional e desempenho” está focado na argumentação de Leitão (1990) no que se refere à existência de um vínculo entre cultura e estrutura organizacional quando se pensa na descentralização como forma adequada às organizações de alto grau de complexidade, como as universidades. Nesse tipo de instituição questões estratégicas são difíceis de conseguir consenso, tendo em vista as diferentes percepções de seus membros, os vieses profissionais e influências corporativas.

Esse autor ressalta que a barganha política tem sido a solução apontada para administrar essas diferentes visões da realidade e adianta que se pode perceber claramente que ela é, sem dúvida, indispensável a organizações com tais características.

Nos sistemas descentralizados a cultura pode exercer função agregadora, alcançando a concordância dos membros sem a necessidade de coerção e fiscalização contínua.

Assim, Leitão (1990) recorre a Weick (1987), segundo o qual “tanto a cultura como as operações padronizadas podem impor ordem e substituir a administração centralizada, mas é a cultura que mais fornece capacidade de interpretação, improvisação e ação coordenada”. Weick (1987) chega a afirmar que antes de se descentralizar uma instituição é preciso primeiro centralizar, para que se processe a socialização do pessoal, para que seus atores aprendam a compartilhar suposições e premissas de decisões, o que é feito pela cultura.

Para Leitão (1990), uma das deduções extraídas da posição de Weick é que a cultura não só perpassa a estrutura organizacional, como pode, por vezes, substituí-la, minimizando sua importância, quando substitui a centralização ou reduz o papel da hierarquia.

Ainda de acordo com os estudos de Leitão (1990), tem-se que Wilkins e Ouchi (1983), se dedicaram às relações entre cultura e eficiência. Essa visão de Wilkins e Ouchi aplicada à universidade permite supor a possibilidade de formação de clãs profissionais entre seus especialistas com treinamentos comuns e reunidos para a realização de tarefas específicas. Devido à complexidade do contexto universitário se torna mais difícil a integração de seus vários grupos, podendo aí ocorrer culturas alternativas, próprias de instituições de ensino (VIEIRA, 2007), como os grupos corporativos.

Já na visão de Smircich (1953), segundo Leitão (1990), a cultura tem um enfoque que é denominado de “metáfora da raiz” e trata os aspectos culturais como um plano epistemológico que permite estruturar o estudo das organizações como um fenômeno social. Tal perspectiva identifica três linhas de pesquisa: conhecimento organizacional, baseada na teoria do mesmo nome e na antropologia cognitiva; simbolismo organizacional, tendo como referência teórica o simbolismo das organizações e a antropologia simbólica; e processo inconsciente e organização, que tem em sua base a teoria transformadora da organização e a antropologia de Lévi-Strauss.

Assim, Leitão (1990) afirma que na percepção de Smircich os diferentes entendimentos sobre a natureza específica da cultura - cognitiva, simbólica, estruturalista ou psicodinâmica - têm em comum 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. Diante de tais considerações Leitão (1990) confessa que quando realiza um exame das relações entre estrutura, cultura e desempenho organizacional tem a impressão de estar pisando em terreno arenoso.

A primeira evidência para Leitão (1990) 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.

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 (LEITÃO, 1990).

Necessita-se, portanto, de uma metodologia que atenda a essa característica e que tenha o necessário rigor para se tomar 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. (LEITÃO, 1990).

No artigo intitulado “Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras”, de 2003, Eurípedes Falcão Vieira e Marcelo Milano Falcão Vieira desenvolvem uma reflexão sobre desempenho gerencial e não sobre o desempenho acadêmico – ou seja, se trata aqui de desempenho das atividades-meio, atividades de gestão operacional e por vezes estratégicas visando atividades-fim. Além disso, o trabalho versa sobre a questão da qualidade no que diz respeito aos processos administrativos e gerenciais das organizações universitárias.

Assim, Vieira e Vieira (2003) esclarecem que existem grandes e rápidas transformações causadas pela evolução tecnológica que introduzem novos paradigmas em nossas vidas. Para além disso, os autores (2003) entendem que esses novos paradigmas podem até não se constituírem num determinismo para as organizações, mas

instituições de qualidade, precisam estar conectadas para usar as ferramentas da inovação tecnológica. Muitas das inovações tecnológicas são desenvolvidas dentro das instituições universitárias, porém mantêm estruturas anacrônicas caracterizadas pela baixa eficiência, alto grau de burocratização na movimentação dos fluxos de gestão e lentas no poder decisório, a exemplo das universidades federais.

5.2. Estruturação organizacional das instituições federais de ensino superior (IFES)

O tópico “Estruturação organizacional como forma e tempo para a inovação” aponta que as estruturas organizacionais das instituições federais de ensino superior (IFES) foram instituídas em uma época que pode ser considerada como sendo permeada pelo irracionalismo burocrático. As estruturas piramidais dos sistemas burocráticos estão esgotadas como modelos de organização. A reestruturação conduzida pela reforma de 1968 contribuiu para elevar o grau de burocratização nas estruturas das IFES com a introdução do sistema departamental e com ela o crescimento dos procedimentos normativos. As IFES passaram a contar com estruturas altamente complexas com faculdades, centros, departamentos, escolas, institutos, além das coordenações de cursos e outros órgãos periféricos (VIEIRA e VIEIRA, 2003).

Na perspectiva de Vieira e Vieira (2003), um novo poder burocrático internamente e sindical externamente, quase sempre representativo de uma corrente político-partidária, se instala progressivamente e evolui num contexto de forte espírito corporativista. O fortalecimento do poder sindical docente e técnico-administrativo sai dos pleitos reivindicatórios salariais, extrapolando gradativamente para problemas institucionais. Em tal cenário, a autoridade e a representação do reitor caem significativamente. As questões de gestão do ensino superior são colocadas em bloco e discutidas por organizações intermediárias, representando reitores, docentes ou técnicos administrativos junto ao Ministério da Educação e Cultura. Os sindicatos e associações, designados por Vieira e Vieira (2003) como poder paralelo ganham força e a gestão dos reitores fica extremamente engessada.

Nessa linha de raciocínio, Vieira e Vieira (2003) reforçam que será necessária uma reestruturação organizacional das IFES, favorecendo a adoção de procedimentos administrativos inéditos, formação de novos arranjos de poder marcados pela simplicidade e com suporte na instrumentalidade estratégica para romper com as três

grandes patologias organizacionais dos órgãos públicos: o excesso de normatização, a complexidade burocrática e o corporativismo. Essas patologias tendem a desaparecer diante dos recursos das tecnologias virtuais, da flexibilidade orgânica e da descentralização do poder. Para Vieira e Vieira (2003), outro fator importante a ser considerado para uma nova visão das IFES será a autonomia universitária, a qual não muda o status de universidade federal pública e gratuita, visto que o que se modifica é a estrutura organizacional, a forma de gestão e as responsabilidades dos dirigentes.

5.3. Condicionamentos estruturais e burocráticos

No tópico “Condicionamentos estruturais e burocráticos ao exercício do poder e à gestão do desempenho qualificado”, Vieira e Vieira (2003) afirmam que as universidades federais sofrem duas ordens de condicionamento em relação à inovação e à qualificação no exercício do poder e no desempenho. A primeira, de âmbito interno, é a resistência à mudança; a segunda se refere à distorcida relação das IES com o MEC. Esta conexão acaba se tornando conflituosa – por outro lado, os reitores representam um poder de confiança de ambos os lados, da comunidade universitária e do MEC.

Esses pesquisadores (2003) apontam que os condicionamentos estruturais e burocráticos ao exercício do poder e à gestão do desempenho qualitativo podem ser analisados em diferentes dimensões: pela complexidade organizacional, pela isonomia salarial, pela qualidade e desempenho, pelo sistema de avaliação institucional e pela energia do sistema.

5.4. Relações das universidades federais com o Ministério da Educação e Cultura

Outro tópico considerado por Vieira e Vieira (2003), se refere às “Relações das universidades federais com o Ministério da Educação”. Esses autores entendem que, sendo as universidades federais órgãos vinculados ao Ministério da Educação, elas ficam assim sujeitas às normas de política oficial de educação superior, além de terem dependência orçamentária, de pessoal, de custeio e de capital e, portanto, sujeitas a um enorme aparato burocrático e normativo. As diretrizes orçamentárias são impostas de cima para baixo e, não tendo autonomia financeira, as universidades federais encontram inúmeras dificuldades para atender às novas demandas exigidas dentro de sistemas que

a cada dia se renova.

A consequência, por sua vez, será de relações permanentemente conflituosas com o Ministério da Educação e Cultura. Nessa linha de raciocínio, Vieira e Vieira (2003) destacam alguns pontos críticos nas relações do MEC com as IFES: procedimentos e normas isonômicas a realidades desiguais; ambiente de confronto entre as IFES e o MEC e autonomia precária. A consequência dessas relações conflituosas se dá pelas distorções sistêmicas, pela intermediação sindical e de órgãos associativos, causando a dependência e a baixa flexibilidade de gestão.

Assim, na tentativa de minimizar os conflitos entre as IFES e o MEC, Vieira e Vieira (2003) destacam que as novas relações devem se situar mais nos programas de apoio, ampliando os já existentes, alargando progressivamente a faixa de autonomia, bem como reduzindo a ação normativa.

5.5. Nova estrutura organizacional: modelo pós-burocrático

Por fim, no tópico a “Tentativa de construção de um modelo pós-burocrático: flexibilidade organizacional na estruturação das IFES”, Vieira e Vieira (2003) desenham a concepção de uma nova estrutura organizacional baseada num modelo simplificado, pós-burocrático, que se orienta pela maleabilidade, agilidade, qualidade e racionalidade de custos. São novas estratégias de ação, sustentadas por sistemas de gestão informatizados e a consequente “desnormatização” dos serviços, otimizando seus fluxos no espaço e no tempo por meio das vias tecnológicas, favorecendo a racionalização e a produtividade dos fluxos de demanda no âmbito dos serviços. O sistema de rede e a interação sistêmica com o estabelecimento de códigos de comunicação não só permite eficiência dos serviços como representa um agente de reorganização das relações de poder.

De acordo com a perspectiva alinhavada pelos autores, na atividade-fim a eliminação dos departamentos e demais entraves impostos às IFES daria então lugar à criação de institutos com estruturas mais amplas, mais flexíveis, mais interdisciplinares, conceituando-se áreas de conhecimento. Esses institutos incorporariam os cursos de graduação, pós-graduação, núcleos de pesquisa, centros especializados, museus, bibliotecas, órgãos de ação comunitária, projetos e programas. Nesse caso, toda essa estrutura estaria dentro de um arcabouço informatizado para facilitar seus procedimentos e fluxos em redes flexíveis e ágeis de organização acadêmica e

administrativa. A teia do poder deixará de ser altamente hierarquizada e vertical, tornando-se mais direta e amplamente colegiada (VIEIRA e VIEIRA, 2003).

Nas considerações finais, Vieira e Vieira (2003) delimitam o campo de análise na estrutura organizacional e o desempenho das universidades federais. Questões importantes como o poder e a gestão autônoma merecerão novas análises, pois representam atualmente uma ordem institucionalizada, geradora de grandes e profundos impasses no desempenho das organizações públicas de modo geral e das universidades federais em particular.

A perspectiva analítica seguida neste artigo foi a de identificar uma causa maior da crise universitária brasileira de maneira a responder pelo desencadeamento de ações e organicidades consideradas altamente burocratizantes, normativas e corporativas. Nesse espectro de complexidade estrutural, organizacional e funcional, a instituição universitária pública federal produz e alimenta uma inércia sistêmica que a torna, dramaticamente, recalcitrante à inovação, expandida nas atividades-meio e prejudicada nas atividades-fim por um desempenho de baixa energia. A qualidade do sistema fica comprometida. A revolução das tecnologias, incluindo as de gestão, na última década, especialmente, produziu a pós-modernidade, que para o caso das universidades federais seria mais uma caracterização de tempos burocráticos e pós-burocráticos, ou seja, o que ainda representa o modelo burocrático do passado e o novo modelo pós-burocrático (VIEIRA e VIEIRA, 2003).

Sabe-se que o objetivo final das universidades públicas é a formação de profissionais qualificados. Para isso, segundo Vieira e Vieira (2003), tais instituições precisam de configuração organizacional que possa disponibilizar as metodologias permanentemente renovadas e capazes de agregar ao corpo discente os valores da cultura e das técnicas profissionalizantes. Será necessário, então, um sistema pós-burocrático estruturado numa ordem organizacional simples, informatizada e racional (VIEIRA e VIEIRA, 2003).

Este artigo discute uma visão objetiva da realidade das IFES e a perspectiva futura de introdução da inovação estrutural e, principalmente, a implantação de novas formas de organização acadêmica. Entende-se que essas perspectivas, se concretizadas, serão capazes de gerar novo impulso à eficiência e, conseqüentemente, estabelecer novo padrão de funcionalidade que se refletirá no desempenho de qualidade das instituições federais de ensino superior (VIEIRA e VIEIRA, 2003).

Segundo Vieira e Vieira (2004), o Plano Estratégico de Desenvolvimento estabeleceu metas evolutivas à universidade, dimensionadas não só para o ambiente interno, mas interconectando essas ações e as demandas sociais. A relação entre a universidade e o ambiente externo se estabelece por uma cumplicidade entre as demandas sociais e as estratégias e metas da universidade.

A organização acadêmica e a sociedade interagem mutuamente, sendo que esta última oferece os indicadores à definição do perfil profissional adequado à realidade regional. Nesse contexto, a universidade cria o ambiente interno apropriado à implementação das estratégias e metas para o ensino, a pesquisa e a extensão. Nessa perspectiva, Vieira e Vieira (2004) reforçam que a sociedade molda o perfil profissional adequado à realidade regional. Nos ambientes de interação, segundo as estratégias e metas estabelecidas, moldam-se os três grandes marcos da crise que afeta as universidades federais: perda da hegemonia, perda de legitimidade e as perdas institucionais que ocorrem no ordenamento interno, na estrutura e na organização.

O artigo intitulado “Estrutura organizacional e gestão sob a ótica da teoria da contingência”, de 2010 – de autoria de Jair Antônio Fagundes, Marly Petri, Rosália Barbosa Lavarda, Marcos Rogério Rodrigues, Carlos Eduardo Facin Lavarda e Cristina Crespo Soller (2010) –, busca identificar como se classifica a estrutura organizacional e a gestão de uma empresa de fabricação e montagem de equipamentos industriais, sob a ótica da teoria contingencial.

Igualmente focado nesta temática, o texto “Análisis Conductual Aplicado em la Educación superior”, de 2011, de autoria de Guillermo E. Yáber (2011), comenta a análise comportamental que consiste no estudo conceitual; trabalhos experimentais; desenvolvimento de tecnologias que, se aplicadas ao comportamento, poderão promover mudanças na conduta humana em diferentes níveis: o indivíduo em grupos, equipes em unidades de uma organização e na empresa como um todo e em sistemas sociais.

Nessa perspectiva, Yáber (2011) descreve e ilustra a aplicação dessa abordagem para o estudo do comportamento na administração do desempenho das instituições federais do ensino superior (IFES) nos processos e tarefas de grupo e individual, na gestão do currículo e na concepção de instrução no ensino superior. A análise comportamental pode tirar proveito do desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação para melhorar significativamente os projetos de instrução do ensino superior.

As considerações de Yáber (2011) têm por objetivo apresentar esquematicamente as premissas conceituais da apreciação comportamental e análise de sistemas comportamentais, ademais de indicar, exemplificar e discutir sobre o escopo dos aplicativos de análise comportamental no ensino superior. A análise comportamental aplicada no ensino superior tem um enfoque da psicologia como ciência da conduta (MALOTT, MALOTT, y TROJAN, 2003; PIERCE y CHENEY, 2008), sendo uma referência conceitual de métodos e aplicações que podem contribuir para a gestão de currículo, assim como otimizar o ensino e melhorar o desempenho individual e em grupo de unidades das instituições do ensino superior.

As análises comportamentais e a de sistemas relativos ao procedimento buscam de forma sintética os fundamentos do estudo do comportamento como uma abordagem para a psicologia comportamental e análise de sistemas como o uso combinado da análise do comportamento e a análise de sistemas para ajudar as organizações a alcançarem seus objetivos.

A análise comportamental e gestão de desempenho no ensino superior, bem como a educação, podem ser compreendidas como um macro sistema que inclui o subsistema de ensino superior e dentro deste subsistema, as universidades, como organização; ocupa um espaço fundamental a partir de seus processos de ensino, pesquisa e extensão, cuja missão é gerar conhecimentos, formar talentos e prestar serviços. A instrução, a análise comportamental e as tecnologias da informação e da comunicação constituem desafio para a educação universitária ao se apropriarem dos recursos das tecnologias para o desenvolvimento da gestão administrativa e acadêmica (YABER, 2011).

Dessa forma, Yáber (2011) conclui que o comportamento humano em um determinado momento é resultante dos mecanismos de seleção de contingências naturais, contingências comportamentais e culturais. A análise comportamental evoluiu no estudo científico das contingências comportamentais – tanto de ações diretas como de ações indiretas; no comportamento governado por regras o impacto das contingências culturais (meta e macro contingências) e o comportamento verbal, que resultaram em aplicações para a educação em todos os níveis e em particular no ensino superior.

Com a análise de sistemas comportamentais, Yáber (2011) pontua que atualmente se dispõe de recursos para analisar as instituições educativas como sistemas

de desempenho global e a sua complexidade e os mecanismos de seleção que operam nos mesmos para então implementar mudanças organizacionais em nível sistêmico; de grupos e equipes; individuais e seus processos e subprocessos acadêmicos como o currículo, instrução e certificação.

A análise comportamental aplicada, na percepção de Yáber (2011), é uma abordagem pioneira em aplicações para a instrução, assim como a utilização de objetivos de aprendizagem e o ensino programado; o sistema personalizado de instrução; o ensino programado no computador; o ensinamento de precisão e desenvolvimento de fluência bem como de aplicações para a gestão do comportamento do aluno em sala de aula e durante o desenvolvimento do curso universitário.

Não se tem notícia de um modelo de estrutura organizacional que todas as empresas possam seguir, assim como inexistente uma estrutura perfeita – embora exista, sim, aquela mais adequada às atividades e estratégias de cada organização (OLIVEIRA, 2012).

No passado vários aplicativos de análise comportamental foram limitados devido aos altos custos de equipamentos, programas e sistemas. Atualmente há um avanço com o desenvolvimento exponencial das tecnologias da informação e da comunicação e a redução dos seus custos, que amplia consideravelmente a possibilidade de futuras aplicações de análise comportamental no ensino superior (YÁBER, 2011).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas na estrutura organizacional de uma universidade pública federal brasileira devem ser observadas, estudadas e investigadas para que sejam estabelecidos os fatores contingenciais externos e internos, causadores da mudança nas estruturas da organização, em sua forma e função. A realização de estudos sobre os contextos das universidades federais justifica-se pela possibilidade de se conhecer e de se construir alternativas para seu funcionamento e estrutura, em um setor com características peculiares e diferenciadas; possibilitando aprimoramento da estrutura organizacional e desempenho eficiente, eficaz e efetivo da construção e reconstrução do conhecimento, sua transmissão e disseminação.

Referências

- BARBALHO, C. R. S. **Estrutura organizacional de bibliotecas universitárias: subsídio para sua composição**. SNBU XVII, p. 1-14, 2012. Disponível em <<http://www.snbu2012.com.br/anais/pdf/4REZ.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.
- BELTRAME, M. M. L. L.; ALPERSTEDT, G. D. **Construção de política de comunicação em instituições de educação profissional, científica e tecnológica: uma proposta com base na experiência do IFSC**. Navus -Revista de Gestão e Tecnologia, v. 5, n. 2, p.14-26, 2015. Disponível em <<http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/224/215>>. Acesso em 16 set. 2016.
- COSTA, M. C. F.; SOUZA, B.S.S.; FELL, A.F.A. **Um estudo da estrutura organizacional e as mudanças organizacionais: proposta de um novo modelo**. Navus - Revista de Gestão e Tecnologia, v. 2, p. 57-74, 2012. Disponível em <<http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/62/40>>. Acesso em: 16 set. 2016.
- GRIFFIN, R. W; MOORHEAD, G. **Projeto de estruturas organizacionais**. In: _____. Fundamentos do comportamento organizacional. São Paulo, 2006. Cap. 12, p. 233-253.
- GRIFFIN, R. W; MOORHEAD, G. **Estrutura organizacional**. In: _____. Fundamentos do comportamento organizacional. São Paulo, 2006. Cap. 13, p. 266-296.
- LEITAO, S. P. **Estrutura, cultura e desempenho organizacional na universidade**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1 nov89/jan90, p. 31-43, 1990.
- KUNSCH, M. M. K. **COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL: Contextos, paradigmas e abrangência conceitual**. Matrizes(Online), v. 8, n. 2, p. 35-61, 2014. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/viewFile/90446/93218>>. Acesso em: 16 set.2016.
- OLIVEIRA, V. **Estrutura organizacional. Influência da estrutura na eficiência da organização de acordo**. 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/estrutura-organizacional-influencia-da-estrutura-na-eficiencia-da-organizacao-de-acordo/62071/>>. Acesso em: 16. set. 2016.
- SMIRCICH, L. Concepts of culture and organizational analysis. Administrative Science Quarterly Cor-nell University, 28:339-58, Sep. 1953.
- VIEIRA, A. M. **Cultura organizacional em instituições de ensino: mapeamento e análise descritivo-interpretativa da produção acadêmica (1990-2005)**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual Paulista (UNESP), Marília, 2007.
- VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. **Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 4, n.37, p. 899-920, 2003.
- YÁBER, G. **Análisis conductual aplicado em la educación superior**. Analogías del comportamiento: 12, pp. 39-71, 2011.
- WEICK, Carl E. **Organizational culture as a source of high reliability**. California Management Review, University of California, 29(2):112-27, Winter, 1987.

WILKIM, A. L.; & OUCHI, W. G. Efficient cultures: exploring the relationship between culture and organizational performance. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, p. 468 -81, 1983.