

Imagens Organizacionais da Universidade

EUGÉNIO ALVES DA SILVA*

Recebido: 05/05/06

Aprovado: 17/07/06

* Docente e investigador no Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, Braga, Portugal. Para contactos: esilva@iep.uminho.pt

Resumo: A compreensão da dinâmica organizacional da universidade pode obter-se mediante recurso à articulação dos modelos análise burocrático e político no pressuposto de que a regulação do espaço organizacional se pode fazer admitindo uma ação conjugada ou oponente entre o aparelho burocrático e o político, daqui derivando um "modelo bifacial de análise" concebendo estas duas dimensões como modos de regulação de duas facetas. Admite-se que a esfera política abre espaço à participação dos actores segundo outras racionalidades que rompem com a ordem burocrática da uniformidade, produzindo-se (des)articulações que são aqui analisadas à luz de metáforas que ajudam a compreender aspectos da dinâmica organizacional universitária segundo diferentes modos de regulação em que a burocracia e a política se tornam factores que exercem significativa influência na governação universitária.

Palavras-chave: Burocracia; Política; Articulações; Dinâmica Organizacional; Configurações Universitárias.

Abstract: An understanding of the organizational dynamics of the university can be obtained by using the articulation of the bureaucratic and political analysis models in the assumption that the regulation of the organizational space can be made by admitting conjugated or opponent action between the bureaucratic and the political devices, from which derive a "bifacial model of analysis" where these two dimensions are conceived as regulation means of two facets. It admits that the political sphere creates a space for the participation of the actors according to other rationalities that breach with the bureaucratic order of the uniformity, creating disarticulations that are analyzed under metaphors that help us to understand some aspects of the university organizational dynamics, based on different means of regulation, in which the bureaucracy and the politics become factors that have significant influence in the university governance.

Keywords: Bureaucracy; Politics; Articulations; Organizational Dynamics; University Configurations.

1. A burocracia e a política na dinâmica universitária

As configurações organizacionais de universidade constituem uma tentativa de analisar as dinâmicas que decorrem no seu interior influenciadas por lógicas de dupla natureza: burocráticas, impondo padrões de conformidade e hierarquização da autoridade (WEBER, 1982:230) e políticas, que contemplam a prevalência do conflito entre interesses divergentes (BUSH, 1986:68). A acção destes factores, à qual se adiciona o carácter colegial da estrutura universitária, pode exercer-se isoladamente ou em combinação e, neste caso, podem ocorrer efeitos mutuamente reforçadores ou

reciprocamente anuláveis. A estrutura burocrática contribui geralmente para elevar a coesão organizacional e para promover uma consistência entre as intenções e as acções mas deve admitir-se também que pode gerar uma acção dissonante através de bloqueios à actividade organizacional, especialmente quando os meios accionados não justificam os fins visados ou não são congruentes com as políticas assumidas por não se inscreverem nos quadros de racionalidade *a priori*.

A dinâmica organizacional da universidade pode ser analisada a partir da compreensão das articulações e desarticulações que se produzem entre a dimensão burocrática e a política enquanto factores que estruturam relações, interacções e processos organizacionais cujas características derivam dos efeitos verificados dessas articulações ou desarticulações. Tomada como elemento viabilizador¹, a burocracia cumpre a tarefa essencial de garantir as condições para a realização das actividades essenciais da organização de acordo com as finalidades desta, admitindo-se assim a existência de burocracias rígidas, cautelosas e legalistas, ou burocracias flexíveis e arejadas, tudo dependendo do que dela se espera enquanto guardião da ordem e da estabilidade ou enquanto promotora da mudança.

Geralmente, a componente burocrática funciona no sentido de manter uma certa congruência funcional porque recorre aos padrões e critérios uniformizadores que, à partida, funcionam como geradores de consenso ou conformidade. Este cenário é abalado pela introdução de lógicas que apelam à divergência e ao conflito porque se baseiam no pressuposto de que existem diferentes interpretações da realidade, expectativas não contempladas no mapa dos comportamentos e, o que é mais importante, interesses conflitantes e que colidem com os termos da ordem estabelecida. É neste âmbito que são desencadeados mecanismos de negociação e compromisso que visam a produção de consensos em cuja base está uma definição circunstancial de ordem vigente. Esta só vigora na medida em que as diferentes forças se convencem da sua legitimidade a qual pode sempre ser contestada assim que se altera o equilíbrio de forças em presença.

É este jogo organizacional que justifica, por um lado, a intervenção dos mecanismos inerentes a um modo burocrático de regulação que visa produzir o significado da realidade a partir de referenciais mais consensuais, globais e duradouros e, por outro, o accionamento de processos de regulação de natureza política que permitem reconstruir permanentemente os códigos de significação em função dos quais os actores buscam um novo sentido, agora mais vinculado a valores conjunturais. A estrutura organizacional não só se ajusta a esta “oscilação” de modos de construção de sentido proporcionando condições para a expressão de lógicas singulares no seio de uma

1 PETERS (1999:350) considera que “*La viabilidad puede definirse por la capacidad del programa para ser administrado mediante los procedimientos de operación convencionales de la agencia*.” Daqui se infere o grande poder da burocracia no estabelecimento de políticas, ou seja, na definição da viabilidade ou inviabilidade de medidas que se pretendam adoptar.

lógica racionalizadora mais abrangente, como activa mecanismos que ajudam a romper com ela, actualizando padrões a partir dos quais a acção passará a reger-se.

A dinâmica organizacional assim produzida é resultado da confluência de acções e lógicas afectas tanto à estrutura burocrática como à estrutura política, actuando em dois sentidos: convergente, quando ambas as estruturas encontram razões para construir espaços de acção que congreguem vontades e esforços para a realização de objectivos comuns (preservar os valores da cultura organizacional, garantir a coesão, reagir a ameaças externas), ou divergente, quando se trata de dar corpo a projectos e ou interesses que apenas servem uma parte da organização. Neste caso, cada uma das estruturas mobiliza recursos e dá lugar a estratégias² para que as decisões tomadas estejam o mais de acordo possível com um ou com outro figurino e satisfaçam o máximo de critérios.

A produção de decisões no território académico realiza-se num palco marcado por confrontos, no qual se exprimem as dimensões burocrática e política através dos seus elementos característicos: a uniformização, a cooperação e a coesão, por um lado, e o conflito e a fragmentação, por outro.

Assim, a produção de decisões no território académico realiza-se num palco marcado por confrontos, no qual se exprimem as dimensões burocrática e política através dos seus elementos característicos: a uniformização, a cooperação e a coesão³, por um lado, e o conflito e a fragmentação (SILVA, 2004:241), por outro. O equilíbrio entre estes elementos é sempre difícil e precário na medida em que, não se excluindo mutuamente, leva a que o apelo a qualquer um, em determinado momento, inviabiliza a intervenção dos outros. As metáforas organizacionais de universidade, de que este texto dá conta, pretendem traduzir este modo de abordagem da estrutura organizacional, onde persiste uma variação dos mecanismos de coordenação que são accionados em função de lógicas que afectam a dinâmica organizacional num determinado momento.

2 O conceito de “estratégias” é entendido na perspectiva de CROZIER & FRIEDBERG (1977:55) como conjuntos de acções, mais ou menos ambíguas, relativamente explícitas, reajustáveis, nem sempre orientadas por objectivos claros e de consequências imprevisíveis, desencadeadas pelos actores para interferir nos processos de tomada de decisão, ampliando as suas margens de liberdade.

3 Para TERRÉN (1999) a burocracia realiza um papel de unificação forçada, através da padronização, da homogeneização e da conformização. Em resultado destes mecanismos, gera-se um “espírito de corpo” no seio dos funcionários, o que, à partida, é favorável à preservação da estabilidade e da rotina. Recorrendo à institucionalização das regras, normas e condutas expectantes, a burocracia reduz os conflitos e promove a harmonização e a cooperação convergente, que são condições ideais para a manutenção da ordem instituída.

Cada metáfora é uma oportunidade para apreciar as variações que as (des)articulações analisadas podem adquirir, ajudando a compreender alguns aspectos da dinâmica organizacional universitária, ligados quer à regulação burocrática, quer à influência política. Os processos de decisão são a expressão mais significativa da influência de cada modo de regulação, resultando em normas administrativas, acordos⁴ e compromissos ou concertações informais com as quais os actores e as estruturas resolvem os problemas com o mínimo de constrangimentos. Quer derivem da estrutura hierarquicamente estabelecida, quer da negociação ou do “*espírito de corpo*” (MERTON, 1978:116), as bases de poder a que as estruturas ou os actores podem recorrer ganham sentido estratégico no âmbito da conjugação de lógicas que constituem, muitas vezes, um território multirreferenciado de acção que é apanágio da universidade.

2. Construindo um modelo bifacial de análise⁴

A análise das articulações e tensões entre o burocrático, de um lado, e o político, do outro, parte da consideração de que se tratam de sistemas paralelos em relação aos quais estão subjacentes lógicas específicas que podem, em função da influência exercida na organização, definir a natureza do campo de acção organizacional. Por exemplo, no contexto universitário, a lógica da responsabilidade burocrática baseada na relação meios-objectivos, contribui para limitar a incerteza e a ambiguidade ao passo que a lógica da autonomia profissional pressupõe que a incerteza impregna a organização e que não pode ser facilmente eliminada por uma definição racional.

A análise da relação estreita entre a burocracia e a política baseia-se na ideia-chave de que se tratam de “sistemas paralelos” uma vez que, coexistindo no terreno organizacional, são exercidos pelos mesmos actores, com as mesmas oportunidades, com os mesmos instrumentos e lógicas de poder, embora com intenções diferentes. Neste sentido pensamos que, embora BURREL & MORGAN (1992:38) se tenham referido apenas à burocracia como “sistema de dominação e instrumento de reforço do poder e do controlo” o mesmo também se pode aplicar à política enquanto mecanismo de exercício do poder e direccionado para a conservação da dominação (BAUDOUIN, 2000:61).

A interacção entre estes sistemas opera-se como um mecanismo de forças que podem actuar em sentido centrípeto ou em sentido centrífugo. De acordo com AHRNE (1997:92-95) as forças centrípetas são as que promovem a coesão, a lealdade e a

4 A construção deste modelo teórico é congruente com a ideia do “modo de funcionamento díptico da organização” proposto por LIMA segundo o qual a acção organizacional pode apresentar simultaneamente um modo de funcionamento conjuntivo e disjuntivo (1992:157), admitindo que tanto a ordem burocrática (conjuntiva) como a ordem anárquica (disjuntiva) podem coexistir no funcionamento da organização educativa.

solidariedade, ou seja, a cooperação e a união entre os indivíduos. Como recursos, a organização mobiliza a cultura de coesão, as rotinas e o controlo visando instituir padrões uniformes, uma convergência de objectivos e uma homogeneização das condutas e valores. Devido ao seu carácter uniformizador a burocracia age “centripetamente”, isto é, gerando uma lógica articuladora dirigida pelo centro.

As forças centrífugas são as que, baseando-se na desarticulação, no dissenso e no conflito, admitem a autonomia dos indivíduos e a expressão dos seus interesses divergentes com origem na ambiguidade dos objectivos. O sistema político é conotado como sendo aquele

que mais contribui para a desarticulação organizacional, rompendo, portanto, com a ordem estável inerente à burocracia. De acordo com esta perspectiva, a organização é concebida como um “campo de batalha” (BACHARACH & BLUNDELL, 1999) onde se defrontam grupos de interesse visando o controlo do poder, o que gera divisões e conflitos, sugerindo uma tendência desagregadora da organização.

As interacções entre estas dimensões podem ser compreendidas segundo uma matriz de dupla entrada onde se cruzam, no eixo vertical, o grau de articulação entre as duas (que varia entre o fraco e o forte) e no eixo horizontal, o grau de racionalização que é dado pelo nível de consensualidade dos objectivos, que pode ser baixo ou elevado. Esta “compreensão” é expressa no esquema da figura 1 que nos revela uma grelha que funciona como quadro de leitura das articulações e desarticulações entre os dois pólos - o burocrático e o político - incluindo 4 diferentes versões de “*realidades académicas*” (inspiradas em JEPPEPERSON & MEYER, 1999:276) em função da predominância dos sistemas burocrático e político e do tipo de articulações que entre eles se produzem para viabilizar a acção organizacional. Nesta lógica, foram derivados os tipos “*burocrático corporativo*” e “*burocrático estatizante*” que permitem explicar a “acção conjugada”⁵ daqueles sistemas a partir da forte articulação entre si e cujo resultado se traduz no reforço mútuo dos efeitos de um e do outro; e os figurinos “*burocrático colegial*” e “*burocrático participativo*” que retratam a acção mutuamente oponente desses sistemas, o mesmo é dizer, da conflitualidade e ruptura entre eles (articulação mínima, com possibilidade de um deles se sobrepor ao outro e passar a exercer o máximo efeito sobre a acção organizacional).

O aparelho burocrático universitário é subsidiário de uma estrutura política estatizada - o ministério - e tem de funcionar de acordo com as orientações definidas.

5 A acção “conjugada” ou “opponente” resulta de uma aproximação à Física sobre as relações entre forças, que podem ser representadas por vectores. Assim, o resultado da acção de duas ou mais forças adicionadas depende da intensidade e do sentido de cada uma delas, obtendo-se uma força final que pode ser superior ou inferior que o simples somatório de ambas. Tudo depende dos sinais (positivo ou negativo) que representam os sentidos da acção dessas forças.

Figura 1. Articulações entre o burocrático e o político

		Grau de consensualidade	
		baixo (1)	elevado (9)
Grau de articulação	forte(9)	burocrático corporativo (9;1)	burocrático estatizante (9;9)
	fraco(1)	burocrático participativo (1;1)	burocrático colegial (1;9)

Qualquer destes tipos pressupõe que a regulação do espaço organizacional se pode fazer de vários modos, podendo o aparelho político apoiar-se num dispositivo burocrático ou, deslegitimá-lo. Por sua vez, a burocracia pode viabilizar ou não decisões produzidas na esfera política e dar-lhes cobertura legal. Portanto, estas duas dimensões são concebidas como modos de regulação de duas facetas.

3. Os quatro tipos de configurações burocráticas

As formas de organização burocrática podem apresentar feições diferentes consoante se deixam “contaminar” por dimensões ou lógicas organizacionais como a ambiguidade, a colegialidade, o conflito, a conformidade, a institucionalização, etc.. Como a dimensão burocrática está presente nas estruturas organizacionais servindo-lhes de suporte mínimo, a categorização construída toma-a como base das distintas configurações. Estas configurações são o reconhecimento das múltiplas possibilidades de articulação entre a dimensão burocrática e a dimensão política mostrando como não só a burocracia não é uma forma de organização pura como também possui uma permeabilidade a outros factores organizacionais com os quais pode constituir arranjos estruturais e funcionais.

3.1. O tipo burocrático participativo

Na perspectiva burocrática, a estrutura organizacional de tipo formal e a existência de regras, regulamentos e procedimentos centralmente definidos, são vistos como instrumentos racionais que visam melhorar a *performance* dos actores na execução das suas tarefas, ou seja, como meios congruentes com os fins visados. A estrutura configurada deste modo apresenta como características:

a) Níveis baixos de consensualidade, o que pressupõe que as decisões e políticas precisam de ser negociadas a partir de lógicas divergentes que têm como base, de um lado, a força da ordem instituída, gerada e mantida pelas estruturas de autoridade e, do outro, os interesses dos grupos de influência em permanente conflito;

b) A estrutura funciona assumindo a importância dos grupos de interesse e das coligações cuja intervenção consiste em resistir às lógicas restritivas (burocráticas) do sistema e tentar influenciar os processos de decisão e a construção das políticas de acordo com as suas lógicas de acção;

c) A dinâmica organizacional baseia-se na negociação visando a produção de consensos, o que só é possível na base de um certo pluralismo e do reconhecimento da multiplicidade de referenciais e lógicas, defendidas por grupos relativamente desarticulados que podem constituir coligações que agem estrategicamente;

d) A participação dos actores e dos grupos de interesse torna-se um imperativo institucional que confere aos espaços de acção um carácter mais democrático e descentralizado, algo desarticulado, condição sem a qual não é possível estabelecer a negociação, o jogo estratégico, os compromissos e as decisões;

e) A dimensão política é relevante permitindo a participação dos actores, individualmente ou em grupos, enquanto direito próprio e como integrantes de um projecto colectivo, isto é, como portadores de capacidade soberana e compromisso, como estratégias⁶ interessados em partilhar o poder, evidenciando os seus direitos de “*cidadania organizacional*” (ESTÊVÃO, 2002:89).

A este quadro associa-se a autonomia dos actores que, não sendo prévia à acção dos indivíduos (BARROSO, 1996:186), se constitui como um recurso que possibilita a expressão de estratégias calculadas e a recriação de regras e fontes de poder, com as quais passam a colonizar os espaços de acção aumentando as suas margens de manobra e as probabilidades de sucesso. Neste contexto, abrem-se oportunidades de conflito⁷ que se convertem em mecanismo através do qual as decisões são aprovadas e segundo o qual o poder é exercido democraticamente, isto é, como expressão da vontade dos grupos de influência que participam no jogo político.

No terreno académico assiste-se a uma intervenção de maior vulto dos docentes que, utilizando a autonomia profissional reconhecida e baseando-se na sua perícia profissional, decidem sobre matérias não apenas de natureza académica mas estabelecem as condições para que os seus interesses estejam salvaguardados nas decisões administrativas. Neste caso, a administração coloca-se ao serviço das estruturas académicas homologando e legitimando as decisões e as políticas que afectam a esfera de trabalho dos profissionais (docentes e gestores académicos).

6 Os actores são assim considerados por CROZIER & FRIEDBERG (1977:72) porque utilizam estrategicamente a sua margem de liberdade explorando em seu proveito as “zonas de incerteza” visando a concretização dos seus interesses e objectivos no contexto da disputa por recursos ou posições de poder.

7 Trata-se do conflito identificado por HOY & MISKEL (1987) entre o comportamento profissional cuja autoridade se baseia na competência técnica (perícia profissional) e o comportamento burocrático cuja autoridade é hierárquica e deriva do cargo ocupado.

Em termos de funcionamento, esta configuração revela-se como uma estrutura híbrida que recorre tanto às lógicas burocráticas como às profissionais, dada a necessidade de conferir validade e legitimidade às decisões, processo que resulta, muitas vezes, de um compromisso entre os profissionais e os “burocratas”. Nesta perspectiva, e de acordo com LIMA (1998:72), *“a universidade assume uma vocação democrática e de compromisso social, assume-se legitimamente como locus de produção normativa e como iniciadora de políticas e de projectos próprios, segundo objectivos organizacionais em construção/negociação diante das políticas nacionais definidas pelas autoridades centrais.”*

Evidencia-se aqui um modo de regulação misto no qual se activam quer os dispositivos burocráticos da norma e da padronização, quer os mecanismos da negociação e da consensualização.

3.2. O tipo burocrático colegial

Esta estrutura organizacional apresenta como características essenciais a horizontalidade do processo decisório (baseada na responsabilidade profissional), a partilha de responsabilidades entre os membros considerados como pertencentes a uma “comunidade de saber”⁸, e a participação dos indivíduos nos processos de decisão. Embora existam estruturas e regras formalmente definidas, a organização funciona também na base de uma estrutura informal de relações que, se por um lado, facilita a construção dos consensos necessários para a tomada de decisões, por outro, choca frequentemente com a ordem burocrática estabelecida. Os profissionais tentam escapar aos constrangimentos das regras burocráticas procurando funcionar segundo regras alternativas que facilitam a acção, apelando essencialmente à solidariedade inerente ao “espírito de corpo”. As lógicas dos profissionais baseadas na autonomia, na sua perícia, no jogo de influências e na participação confrontam-se com as lógicas burocráticas da uniformidade e da autoridade hierárquica, ocasionando alguns conflitos que o sistema burocrático ou ignora ou tenta resolver através de procedimentos administrativos.

Neste tipo de configuração, a ênfase é colocada na autoridade de perito, na autonomia e na colegialidade da decisão para a qual concorre o perfil especializado dos indivíduos que integram a organização universitária. Sendo profissionais dota-

⁸ A noção de “comunidade” adquire aqui a conotação atribuída por SERGIOVANNI (1994:128) quando a define como *“coleções de indivíduos que estão ligados por uma vontade natural e que estão unidos a um conjunto de ideias e valores partilhados. Esta ligação/união é suficientemente forte para os transformar numa colecção de eus em um nós colectivo. Como um nós os membros são parte de uma malha de relações significantes fortemente tecida. Este nós partilha geralmente um lugar comum e, com o passar do tempo, transforma-se em sentimentos e tradições comuns e partilhados que são o seu sustentáculo.”*

dos de um saber de especialista⁹ e de uma autoridade profissional, estes actores partilham uma mesma base de poder em função da qual podem participar no jogo político e tomar as decisões. Além disso, partilham também um conjunto de valores e critérios que permite que as decisões possam ser colectivamente tomadas com base em consensos próprios de grupos que cultivam uma coesão e solidariedade internas. A consensualidade gerada no seio dos docentes dá-lhes grandes possibilidades de fazer prevalecer as suas lógicas, constituindo um trunfo para contornar as imposições burocráticas e o controlo centralizado e uma via para preservar os seus valores profissionais e corporativos relacionados com o “*espírito de corpo*”. Esta configuração pode ser designada de *adhocracia*¹⁰ cujo funcionamento se baseia na descentralização selectiva e na unidade entre a concepção e a acção, a execução e o controlo. É, portanto, uma estrutura que faz apelo à dimensão democrática¹¹ na tomada de decisões funcionando numa base participativa e informal.

Apesar de se dividir entre uma estrutura de linha baseada na autoridade burocrática originada na cúpula e uma estrutura profissional onde prevalecem critérios de colegialidade assentes na perícia, a administração tenta conciliar os interesses da organização com os interesses dos indivíduos procurando alcançar uma harmonização e obter o comprometimento daqueles com os objectivos organizacionais. Esta conciliação é uma tentativa de reduzir as possibilidades de intervenção autónoma dos grupos de profissionais que são institucionalizados como instâncias de cooperação, como colaboradores na produção das políticas oficiais da organização.

Neste tipo de organização, a autoridade formal é contrabalançada pela autoridade dos peritos que, graças a ela, podem estruturar os seus contextos de acção na base do consenso, o que legitima, à partida, as decisões colegiais. No entanto, é de se admitir que, por vezes, os grupos constituídos podem vir a ser manipulados pelo sistema administrativo, perdendo a sua autonomia e passando a funcionar como elos de uma cadeia cuja finalidade reside na manutenção da ordem e da autoridade burocrática.

9 Este saber é apanágio das organizações profissionais e constitui uma importante fonte de poder. A este respeito BUSH (1986:77) afirmou que “*in a professional organization such as school or college there is a significant reservoir of power available to those who possess appropriate expertise.*”

10 Para SÁ (1997:131) a *adhocracia*, baseia o seu funcionamento no recrutamento de especialistas altamente qualificados, enquadrados por estruturas democráticas baseadas numa hierarquia do saber em que o poder de decisão é distribuído por todos os níveis da hierarquia. Consequentemente, um parâmetro importante da concepção da *adhocracia* é a descentralização selectiva, não havendo separação entre a concepção e a acção, entre a planificação e a execução, entre o centro operatório, a estrutura hierárquica e as funções de suporte.

11 Segundo COSTA (1996:55) esta imagem organizacional fundamenta-se nos seguintes indicadores: “desenvolvimento de processos participativos na tomada de decisões, utilização de estratégias de decisão colegial através da procura de consensos partilhados, valorização dos comportamentos informais na organização relativamente à sua estrutura formal, [...] visão harmoniosa e consensual da organização e desenvolvimento de uma pedagogia personalizada.”

Nas universidades, as estruturas colegiais como os departamentos estão muitas vezes desconectadas da organização burocrática, ocupando-se especificamente de matérias que dizem respeito aos peritos (ligadas ao ensino e à investigação) e cuja decisão implica o recurso ao saber especializado e às lógicas próprias da ciência e da pesquisa. É sobre estas questões que os “académicos” têm de encontrar consenso, procurando depois obter o apoio das estruturas administrativas com a finalidade de garantir a exequibilidade dos projectos que precisam de cobertura legal e institucional.

Nas universidades, esta configuração ganha corpo através de uma estrutura departamentalizada onde é concedida grande autonomia às unidades descentralizadas, que funcionam internamente na base da produção colegial de políticas baseadas na unidade intrínseca das áreas do saber e na coesão grupal sustentada pela solidariedade de grupo, situação que é reforçada por alguma centralização interna e formalização dos processos, criando-se condições para assegurar um mínimo de controlo sobre o modo como a instituição funciona.

3.3. O tipo burocrático estatizante

Neste tipo de configuração a organização, estruturada de modo formal e com níveis de autoridade hierarquicamente demarcados, não só consegue gerar uma alta padronização e promover um elevado grau de consensualidade por imposição de valores, regras e critérios, como ainda garante uma convergência político-ideológica com os interesses externos do Estado, isto é, torna-se um instrumento de concretização rígida das políticas estatais definidas externamente. A estrutura está concebida para cumprir e executar orientações e políticas elaboradas geralmente a partir de fora ou elaborá-las na base de uma congruência forte com essas orientações, funcionando segundo regras formais rígidas e obrigatórias, centralmente estabelecidas, e adoptando linhas de autoridade bem demarcadas e sistemas centralizados de controlo apertado.

Quer os órgãos internos, quer os actores individuais não dispõem de qualquer margem de autonomia, cabendo-lhes apenas respeitar as “regras do jogo” impostas e prestar contas da sua actividade. O sistema administrativo, ele próprio controlado por estruturas que lhe são hierarquicamente superiores, está concebido para executar, fazer cumprir e controlar a actividade e os resultados, ocupando-se ainda da manutenção da ordem vigente. A organização funciona segundo o princípio da coordenação, supervisão e controlo por parte do Estado, não dispondo, portanto, de qualquer margem de manobra para estabelecer critérios ou padrões de acção.

O poder de decisão encontra-se concentrado na cúpula do sistema e as formas do seu exercício contemplam mecanismos que evitam o surgimento de “focos de resistência”, garantindo altos índices de conformidade e de consensualidade. A imposição de regras¹² e padrões de conduta gera, aparentemente, comportamentos con-

12 A propósito da função das regras, TERRÉN (1999:94) defende que “*La burocracia es una forma*

formistas e uma monorracionalidade segundo a qual as coisas são feitas e a realidade interpretada. Esta “burocracia orgânica”, submetida aos interesses da política de um partido que dirige o Estado e munida de recursos próprios, funciona no sentido de assegurar a hegemonia ideológica vigente através dos mecanismos da socialização endoutrinadora, do controlo e da coerção¹³.

A organização é concebida como “aparelho ideológico do Estado”¹⁴ e a sua acção está encaminhada para a institucionalização das actividades e comportamentos que promovem o formalismo, o controlo e uma “estruturação racionalizada explícita tanto das pessoas como da actividade” (JEPPERSON & MEYER, 1999:281). Portanto, a organização concentra-se na acção congruente dos actores e no controlo da sua consciência e actividade visando a criação de uma “visão unitária do mundo”. Aqui, a burocracia e a política coligam-se para fazer vingar o projecto de universidade, articulando-se na mobilização de processos que redundam na produção de consensos e na erradicação do conflito.

No que se refere à universidade, esta é convertida numa “instituição do regime” cabendo-lhe seguir e materializar as políticas superiormente traçadas uma vez que está ao serviço de um projecto político em relação ao qual se espera uma postura colaboracionista, própria de uma instituição instrumentalizada. Como organização, não dispõe de qualquer autonomia: os seus órgãos são geralmente constituídos segundo as lógicas políticas e os responsáveis são nomeados de acordo com o princípio da lealdade. Os seus membros são concebidos como funcionários estatais e agentes ao serviço de uma missão ideológica. Prevalecem as lógicas da imposição burocrática centralizada, oriundas de uma estrutura administrativa colocada ao serviço dos objectivos ideológicos do Estado. A estes funcionários resta-lhes agir em conformi-

A prevalência da esfera política abre oportunidades de participação dos actores à margem dos guilões oficiais, inscrevendo formas de expressão de outras racionalidades que vêm romper com a ordem burocrática da uniformidade.

de ordenamiento cuya validez se basa en el prestigio cultural de las normas racionales y la representación significativa de la legalidad. Solo así puede operar como instrumento de socialización de las relaciones de dominación.”

13 JEPPERSON & MEYER (1999:276) referiram, a propósito que “*Con frecuencia los Estados latinoamericanos tienen este carácter, al igual que algunos Estados de un solo partido.*” Note-se que este cenário se verificou em muitas sociedades africanas que se tornaram independentes e constituíram regimes governados por partidos únicos de índole leninista como é o caso específico da Universidade de Angola, que foi objecto de investigação por parte do autor.

14 Mais do que um instrumento de um projecto ou de uma política, a universidade é considerada parte integrante do aparelho ideológico do Estado cabendo-lhe a função primordial de reproduzir as novas relações de produção, base da construção de uma sociedade nova. (Cf. ALTHUSER, 1984:344-347). Neste sentido, para SANTOS (1975:28) “*a universidade foi e continua a ser [...] um importante centro de manipulação de símbolos sociais, isto é, de irradiação da ideologia dominante ...*”.

Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior

dade com os valores oficialmente instituídos, tornando-se agentes veiculadores da ideologia oficial. Por esta razão, são geralmente instados a partilhar um conjunto de valores definidores da sua condição de “pessoas da confiança” do regime.

3.4. O tipo burocrático corporativo

Neste tipo de estrutura vigoram as regras formais e a organização agrupa-se em torno de funções sociais relacionando-se estreitamente com os padrões de autoridade vertical que legitimam essas funções. Os actores organizacionais, agrupados segundo o critério ocupacional, são encarados não como membros de grupos de interesse mas como elementos que buscam *status* a partir das funções que exercem (JEPPERSON & MEYER, 1999:283). Embora dotados de autonomia profissional, estes grupos são tratados como funcionários¹⁵ que reclamam geralmente por condições de trabalho e bem-estar. O seu sentido de realização é derivado das solidariedades intragrupais e corporativas e da satisfação de necessidades de auto-estima referenciadas aos valores intrínsecos ao seu grupo, negligenciando aqueles que se referem ao contexto institucional mais vasto.

A organização está configurada segundo uma estrutura centralizada de poder, que é apenas partilhado com uma minoria de actores que é designada e age como representante dos demais. Além da centralização administrativa, com a qual se consegue gerar os níveis de coesão desejados, regista-se a definição supra-organizacional dos normativos em função dos quais se rege a dinâmica organizacional, daqui decorrendo a legitimidade do controlo político-administrativo do Estado que restringe, no plano interno, a autonomia dos actores cuja participação nos órgãos, fica limitada a certas categorias (LIMA, 1998:71). Assim, as normas administrativas criadas ao nível do aparelho burocrático reforçam e legitimam as decisões dos vários órgãos, decisões estas que se impõem como “leis incontestáveis”. No entanto, esta situação gera resistências por parte dos actores organizacionais quando sentem os seus interesses corporativos ameaçados, surgindo aqui uma potencial ocasião de romper a ordem instituída.

Neste tipo organizacional prevalece o consenso forçado (sujeito à resistência dos actores), gerado por mecanismos administrativos (leis, normas, imposições, controlos) reforçados pela acção de dispositivos de índole política (nomeação por confiança, deslegitimação, exoneração). O sistema burocrático beneficia da nomeação de quadros da confiança política do regime, o que lhe permite actuar como meca-

15 Sobre este tipo de actores JEPPERSON & MEYER (1999:284) consideram que “*Las personas en este tipo de sistema pueden obtener acceso como en todas las modernas y intensas formas de organización política. Pero no lo hacen como actores que socializan adecuadamente intereses, sino como elementos con necesidades y derechos naturales y como elementos con el derecho de exigir sobre las obligaciones de los demás. La forma corporativista es más un sistema de bienestar que de participación.*”

nismo legitimador das decisões e políticas geradas. A burocracia converte-se em instrumento da política, sobrevivendo graças à sua capacidade e eficiência técnicas, o que torna possível a viabilização das decisões e políticas definidas¹⁶.

No plano académico, assiste-se à constituição de uma estrutura fechada e elitista que admite a participação de apenas alguns estratos do corpo docente ou seus representantes, originando um corpo docente mais preocupado com as suas prerrogativas de carreira - progressão, salário e benefícios - do que propriamente com as oportunidades de contribuir para a produção de políticas. As reivindicações que exprimem interesses de grupo, raramente entroncam com os outros tipos de interesses, em jogo na organização pelo que raramente se desencadeiam processos conflituais não havendo oportunidade de se desenvolverem "jogos políticos". Em geral, os docentes encontram-se cooptados nas suas estruturas académicas o que significa que se limitam a cumprir orientações pois a maioria não tem poder reivindicativo suficientemente forte para se contrapor, de modo organizado, aos constrangimentos legais e institucionais.

Embora prevaleça um clima de dissenso face à aceitação reticente e resistente do quadro normativo, por parte dos docentes, a universidade mobiliza tanto as estruturas burocráticas como as políticas para garantir a coesão estrutural e a ordem uniforme que assegura a sustentabilidade das decisões tomadas ao nível administrativo. As relações entre o burocrático e o político sustentam-se no facto de que a orientação política depende da protecção dos interesses burocráticos, que se oporão, se as decisões ameaçarem a ordem legítima, ou apoiarão se encontrarem benefício nisso (por exemplo, expansão, remuneração, poder, regalias). O resultado desta interdependência dependerá do peso relativo de cada estrutura no contexto da configuração dos mecanismos de decisão e controlo e na possibilidade de se demonstrar que a intenção de um pode afectar a posição e os interesses do outro.

4. As imagens organizacionais de universidade

O modelo que se propõe no sentido de explicar os processos de administração e gestão no interior da universidade, pode ser comparável a uma matriz de dupla entrada onde se cruzam, de um lado, dimensões que caracterizam a dinâmica organizacional e, do outro, orientações que conferem sentido a essa dinâmica. De entre as dimensões foram seleccionados os extremos consensualidade e conflitualidade. Estas refe-

16 PETERS (1999:340) explica esta característica pela necessidade de controlo que *"se logra en gran medida mediante jerarquías dobles - una del partido y otra de la administración - que se utilizan simultáneamente para la ejecución de las políticas y para vigilar la ortodoxia política del personal."* Para este autor (id.:343) *"la burocracia es capaz de aportar la dirección y el liderazgo requeridos" uma vez que se dota de princípios que a tornam apta a gerir interesses (particulares ou de governos), é integrada por indivíduos "dotados de ideias acerca das políticas"* (id.:344) e cuja qualificação técnica os habilita a exercer funções relacionadas com a esfera política.

rem-se à maneira como os actores tomam decisões e aos mecanismos que são desencadeados para a sua produção. Como orientações, destacam-se as profissionais e as burocráticas, umas fazendo apelo aos valores profissionais (autonomia, perícia, colegialidade e conflito) e outras aos elementos burocráticos (regulamentação, conformismo e controlo) cuja interpenetração pode ajudar a perceber o modo como as estruturas se comportam no plano da acção.

Assim, é possível criar vários cenários organizacionais resultantes dos cruzamentos possíveis entre dimensões e orientações. Teremos, portanto, contextos de orientação profissional marcados por consensualidade ou por conflitualidade e contextos de orientação burocrática caracterizados por índices de consensualidade ou de conflitualidade. A menor ou maior conflitualidade é indicador do grau de articulação e possível sentido da acção no que se refere às influências recíprocas entre o burocrático e o político. Cada um dos contextos adquire uma configuração própria que ajuda a criar uma determinada imagem organizacional, podendo resultar daqui a produção de uma metáfora que identifica o tipo organizacional de universidade.

A criação destas metáforas (patentes na Figura 2) é um exercício de caracterização dos contextos universitários enquanto estruturas organizacionais cujos modos de regulação podem ser predominantemente burocráticos ou essencialmente políticos, ao que se soma o efeito de lógicas ou racionalidades baseadas no consenso ou no conflito. Teremos, portanto, um quadro baseado no “modelo bifacial” que pretende explicar as ditas articulações e desarticulações, tal como se apresenta a seguir:

Figura 2. Metáforas de Universidade

DIMENSÕES	Consensualidade	Normatividade	Conflitualidade	Espontaneidade
ORIENTAÇÕES	Objectivos claros, consistentes e partilhados		Objectivos ambíguos, incertos e negociados	
PROFISSIONAIS Autonomia Colegialidade <i>Adhocracia</i> Auto-regulação Contrato social Critérios académicos Compromisso com a ciência	UNIVERSIDADE “CONCLAVE” Modelo burocrático colegial (o burocrático e o político em confronto) (Docentes: especialistas peritos na sua arte)		UNIVERSIDADE “COLISEU” Modelo burocrático participativo (o político em ruptura com o burocrático) (Docentes: actores estrategas - profissionais)	
BUROCRÁTICAS Hierarquização Centralização Controlo estatal Socialização normativa Padronização Conformismo Compromisso com a ordem social	UNIVERSIDADE “AGÊNCIA IDEOLÓGICA” Modelo burocrático estatizante (o burocrático ao serviço do político) (Docentes: funcionários - activistas)		UNIVERSIDADE “TORRE DE MARFIM” Modelo burocrático corporativo (o político legitimador do burocrático) (Docentes: profissionais funcionarizados)	

Uma análise na vertical permite constatar a variação da acção/reacção entre as dimensões organizacionais (profissionais e burocráticas), parecendo haver na parte inferior, uma articulação mais forte entre essas dimensões cuja acção é de mútuo reforço e, na parte superior, desarticulações entre elas, gerando-se uma acção opo- nente em que qualquer dos sistemas pode contrariar ou anular os efeitos do outro.

Tendo em conta a conjugação de elementos organizacionais (dimensões *versus* orientações) nos vários quadrantes constituídos, é possível elaborar uma metáfora para cada quadrante considerando um “tipo organizacional” e construir as caracte- rísticas essenciais de modo a ilustrar cada uma das configurações organizacionais de universidade. Deste modo, as metáforas da “universidade conclave”, da “universida- de coliseu”, da “universidade agência ideológica” e da “universidade torre de mar- fim” mais não são do que formas de explicar cada tipo estrutural de universidade de acordo com os indicadores convocados e tendo em conta a estrutura em acção.

Este modelo permite explicar particularmente as relações entre a dimensão bu- rocrática e a dimensão política da organização como constituintes da estrutura organizacional realizando cada qual com uma função específica e um modo de actuação particular. Pelo *modus operandi* destes sistemas, pode-se afirmar que, dado constituírem sistemas de dominação e controlo, podem coexistir pacificamente, agindo em coordenação, ou entrando em conflito, procurando eliminar-se mutuamente, ou melhor, promover uma sobreposição de lógicas que, pela sua génese e papel, podem fazer oscilar a estrutura entre a estabilidade e as permanentes adaptações conjunturais.

Na análise destes dois sistemas, privilegiar-se-á o equilíbrio instável entre o burocrático e o político, considerados como sistemas de reforço mútuo. Numa orien- tação convergente, um e outro “coligam-se” para viabilizar decisões e políticas, re- correndo a processos para estabelecer um curso de acção e uma “ordem institucionalizada” produzindo sentido para os actores organizacionais. Trata-se de uma lógica de cumplicidade ou de colaboração estratégica que vem salvaguardar a faceta estável da organização. Numa orientação mais divergente, assiste-se a arran- jos em que a burocracia pode predominar, no sentido de confrontar e anular os efei- tos do sistema político quanto à definição de uma racionalidade ou, em contrapartida, à tentativa de controlo do político, que pretende sobrepor-se ao burocrático, influen- ciando os processos decisórios segundo lógicas de cariz democrático e participativo. Neste caso, persiste uma lógica de confronto que concorre para as desarticulações no seio da organização.

Estes cenários não são mais do que imagens das estruturas universitárias construídas a partir de ângulos diferentes, que iluminam umas facetas enquanto dei- xam outras obscurecidas, ajudando a compreender as dinâmicas internas na univer- sidade e os processos conexos (tomada de decisões, gestão de recursos, exercício do poder, legitimação e controlo, lugar e função dos docentes, etc.).

4.1. A universidade “agência ideológica” ou “missionária”

Esta metáfora incorpora duas ordens de factores: uma de natureza sociopolítica, que se relaciona com o lugar da universidade no sistema social e enquanto estrutura integrante do aparelho ideológico do Estado pois, em sociedades que operaram transformações revolucionárias do regime, a universidade foi incumbida de colaborar no projecto revolucionário de construção da nova sociedade, facto que se tornou prioridade no conjunto das suas missões; e outra, de natureza organizacional, que se prende com o modo como a estrutura funciona e responde aos desafios impostos. Partindo precisamente desta “dependência” a organização universitária funciona segundo uma estrutura burocrática, baseada na institucionalização dos normativos, na hierarquização da autoridade¹⁷ e no controlo apertado. Assim, garante os níveis desejados de consensualidade e de partilha de objectivos que são tidos como referenciais fundamentais em torno dos quais se constrói o sentido de instituição. No plano das orientações, denota-se a existência de estruturas supra-organizacionais que a dirigem impondo as orientações políticas e os objectivos operacionais, aos quais tem necessariamente de se submeter. O aparelho burocrático universitário é subsidiário de uma estrutura política estatizada - o ministério - e tem de funcionar de acordo com as orientações definidas. Integrada num sistema centralizado, a administração universitária tem de se “vergar” à autoridade hierárquica do Estado e tem de reproduzir internamente as estruturas de planificação e controlo para conseguir materializar as orientações recebidas. Daqui deriva a forte dependência desta administração que se estrutura como um “*locus* de reprodução normativa” (LIMA, 1992).

No plano da acção organizacional, as políticas, os processos e as práticas tendem a ser o reflexo das orientações normativas devido aos mecanismos de controlo ideológico estabelecidos na estrutura administrativa, cujos responsáveis são nomeados pela tutela, segundo o princípio da lealdade política. Portanto, o aparelho burocrático está configurado como um instrumento da política, cabendo-lhe a responsabilidade da viabilização das orientações traçadas e sua legitimação legal. No âmbito deste aparelho promove-se a conformidade institucional de tal maneira que a lógica dominante é a da monorracionalidade política segundo a qual as operações têm de ser realizadas.

Neste contexto, a administração universitária torna-se fortemente dependente de uma regulação política por parte do Estado podendo-se falar mesmo de uma “domesticação ideológica”. A função da estrutura administrativa é adequar os meios

¹⁷ Em alguns casos denotava-se uma autoridade dual, constituída por órgãos administrativos reforçados e/ou assessorados por órgãos políticos cuja função era o controlo da produção e execução das políticas, se considerarmos que havia produção de políticas. Em geral, estas políticas eram definidas exteriormente e impostas à universidade, que se constituía predominantemente como “*locus* de reprodução normativa”.

aos fins preconizados, ou seja, concretizar os objectivos definidos, pelo que, para a cumprir, tende a desenvolver estratégias de isomorfismo em relação ao regime, isto é, reproduzir as estruturas, os modos e princípios de actuação vigentes na esfera do governo, em nome da elevação da sua capacidade técnica de operacionalização das políticas. Nestes termos, não faz sentido falar de autonomia institucional, pois o que o sistema político deseja é precisamente eliminar qualquer espaço de decisão autónoma ao nível dos órgãos internos. Estes são praticamente convertidos em extensões ou “apêndices” da estrutura central, sujeitos às determinações daquela.

Pode-se afirmar que, nesta configuração, a burocracia é totalmente instrumental em relação à esfera política, assumindo ela própria os objectivos e tarefas inerentes ao projecto político de sociedade. Sem se confundir ou mimetizar, o aparelho burocrático coloca-se ao serviço da política, assumindo-se como estrutura imprescindível à operacionalização das políticas e decisões e esse seu objectivo torna-a percebida como um aliado do sistema político. Tanto é assim que a estrutura burocrática passa a ter algumas prerrogativas como propor a nomeação, o sancionamento, a regulamentação ou as formas de controlo segundo as quais se garante a conformidade entre as orientações e as práticas. Especial destaque deve ser dado à sua função de socialização normativa a partir da qual se produz a institucionalização da ordem vigente como condição para que os actores organizacionais desenvolvam comportamentos congruentes e afirmem o seu compromisso com a ordem social vigente. Assim, estes aderem aos objectivos da organização e passam a actuar como agentes institucionalizadores, em particular os docentes devido ao seu lugar na estrutura universitária.

Como “agentes endoutrinadores”, aos docentes é incumbida a missão de contribuir para a educação ideológica dos seus alunos, como vertente fundamental do seu trabalho docente. Tendo em conta que um dos “critérios de adesão” à organização é a fidelidade ao sistema, ou seja, a confiança político-partidária, os docentes interiorizam e realizam essa função ideológica que lhes garante não só o salário mas também a reputação, tão necessária para merecer a confiança do partido para quem “o professor é um combatente da linha da frente”¹⁸ e a universidade uma “trincheira de combate”.

Devido a estas características, e especialmente porque “*ce type de configuration se caractérise en effet par une nette prédominance des buts de mission sur les buts de système*”, NIZET & PICHULT (2000:219-221 e 280-283) designam esta estrutura

18 Esta é uma das palavras de ordem utilizadas pelo partido no poder durante o regime monopartidário em Angola para incentivar os professores e para valorizar a sua função cuja referência é a construção do socialismo que, no plano cultural, é equiparado a um combate contra as sequelas do colonialismo e pela instauração de uma nova mentalidade e identidade. Este é um exemplo da instrumentalização da universidade e dos seus professores, constatado durante a realização de um estudo de caso empreendido pelo autor no âmbito do doutoramento.

de “missionária”. Para eles a “organização missionária”¹⁹ é aquela que se dedica à difusão de valores morais (que inspiram o trabalho e a vida social) a partir de orientações superiormente definidas e na qual a coordenação se faz por ajustamento mútuo, por standardização de normas, tarefas, valores e critérios desenvolvendo um comportamento conformista. Segundo os mesmos, este tipo de organização recorre à mobilização ideológica visando implicar os indivíduos com os objectivos definidos para a organização e gerar maior engajamento no seu funcionamento. Aqueles, enquanto membros, estão ao serviço das missões (mesmo que dificilmente operacionalizáveis) e não propriamente em função de objectivos profissionais. Desse modo, a organização promove a criação de representações mentais que conduzem à subordinação dos objectivos específicos aos objectivos gerais prevalecentes na organização.

Analisando a organização do ponto de vista do poder e da participação na decisão verifica-se a existência de um sistema centralizado de decisão, restrito e elitista, ao qual pertencem apenas alguns responsáveis de órgãos e os dirigentes políticos. Deste modo, a maior parte dos actores não exerce influência no processo decisório, deles esperando-se apenas lealdade e compromisso. Tendo em conta a confiança merecida, estes actores podem intervir nas decisões operacionais, não encontrando na organização qualquer espaço de expressão de interesses de grupo. Para a organização, estes interesses não existem porque se parte do princípio de que são congruentes com os altos valores propugnados, o que significa que os indivíduos são encarados como membros cooptados e comprometidos, logo, sem autonomia de qualquer tipo. O consenso é a característica em torno da qual se constrói a necessária coesão organizacional.

A representação de organização²⁰ gerada nos actores organizacionais decorre da assimilação da imagem projectada de universidade como “viveiro de quadros” para o socialismo ou “trincheira da revolução”, ou seja, dos efeitos da propaganda acerca do papel endoutrinador da universidade em contexto revolucionário como o que se viveu em Angola entre 1975 e 1991. Assim sendo, constrói-se um universo simbólico sobre o papel do partido na administração universitária, sobre a disciplina e a ordem institucional, sobre a função dos docentes, etc., reforçado por um discurso legitimador da especificidade organizacional universitária num regime de partido único.

A universidade inscreve-se no sistema de dominação estatal por representar um poder essencial - o do saber, tornando-se um instrumento ideológico ao serviço do

19 Ver também DAGNINO & GOMES (2002: 58-59) que a consideram, a partir de HARDY & FACHIN (1996), um tipo de burocracia profissional.

20 Esta análise é coerente com a perspectiva institucional de CLEGG (1998:91-95) segundo a qual os actores tendem a interiorizar as representações da realidade que se vão afirmando como “versões oficiais da realidade”.

poder instituído. Ganha corpo o facto de *“a ciência e os cientistas estão frequentemente ao serviço do poder constituído [...] fazendo evoluir a natureza do poder e dos que o exercem. A ciência e o seu poder têm uma influência crescente sobre a fonte do poder e sobre as formas do seu exercício.”* (FERRAROTTI, 1996:55).

Uma estrutura desta natureza é válida apenas em contextos de forte condicionamento ideológico e com objectivos definidos de endoutrinamento social e num clima de exortação do regime, típico em muitos países do terceiro mundo no seu pós-independência, e que vigorou até início da década de noventa do século passado, em que, na sequência da *perestroika* ocorrida na ex-URSS, muitas sociedades adoptaram o regime de democracia pluripartidária.

4.2. A universidade “torre de marfim”

Esta metáfora decorre da representação de universidade como *“santuário no qual o erudito segue silenciosamente o seu ofício livresco”* (WOLFF, 1993:29) o que pressupõe considerar um certo isolamento da universidade em relação ao meio que a rodeia, constituindo-se como a principal razão de ser dos académicos para quem a universidade é o seu lar. De acordo com este autor, a universidade é concebida como *“comunidade de intelectuais, informalmente organizada, autogovernada e gerida por normas internas de erudição e não por normas sociais de produtividade ou utilidade”* (id.:32). Assim, os membros desta comunidade procuram pôr-se de acordo, partilhando normas e valores que afectam quer o trabalho científico como o seu próprio modo de vida.

Para BUARQUE (1994:72), a imagem da “torre de marfim” tem a ver com o modo como a universidade constrói e difunde o saber, fechada sobre si, mediante uma linguagem hermética criada *“para dificultar o entendimento, colocar o orador no pedestal, protegê-lo das críticas, dando-lhe o monopólio do conhecimento”*, sendo certo que, confinada nos seus métodos, encravada no seu elitismo se torna uma “ilha de saber”. Muito embora esta imagem já pouco tenha a ver com realidades concretas, o certo é que o nosso imaginário ainda é povoado por estas representações porque, de facto, a universidade ainda se tem resguardado das “ingerências sociais”.

Organizacionalmente, a universidade caracteriza-se por orientações burocráticas (centralização, hierarquização, padronização) reveladas nas formas de estruturação segundo órgãos diferenciados e hierarquizados nos quais se concentra uma grande parcela de poder. A colegialidade²¹, fundada nas lógicas profissionais, é uma dimensão que contrabalança o poder burocrático hierárquico, gerando-se alguma

21 Para BECHER (1988:322), a colegialidade pressupõe governo aberto e autoridade colectiva, descentralização das decisões e aceitação comum da missão da organização, o que gera um comportamento consistente com o sistema. Nesta concepção de modelo colegial *“decisions are made by a ‘community of individuals and groups’ all of whom may have different roles and specialities, but who share common goals and objectives for the organization.”* (id.:319).

conflitualidade de lógicas, especialmente entre o controlo burocrático e a autonomia profissional. Geralmente, o controlo burocrático não atinge as esferas de acção estritamente pericial, restringindo-se à verificação da conformidade das decisões com os aspectos formais-legais. O aparelho burocrático, proficiente nos mecanismos de acção, chega a fazer recomendações para aumentar as probabilidades de êxito das decisões profissionais, o que obriga a reconhecer o valor da burocracia na construção da política universitária. Mostrando a sua utilidade, o burocrático legitima-se face ao sistema político não de modo subserviente mas como mecanismo de reforço do poder dos profissionais.

A estrutura universitária está configurada segundo padrões burocráticos e lógicas cuja racionalidade uniformizadora aponta para uma padronização dos processos, o que é congruente com a necessidade de controlo. Todavia, a autonomia dos docentes, considerados como actores-chave nesta estrutura na qual ocupam posições que lhes permitem influenciar os processos decisórios, leva-os a agir de duas maneiras distintas: resistem e contrariam estas tendências se interpretam a intervenção da administração como entraves burocráticos, fazendo tudo para reduzir a iniciativa dos burocratas; ou, em contrapartida, reforçam as medidas burocráticas se constatarem que trazem benefícios para o processo decisório, buscando o apoio dos burocratas.

É preciso destacar que, nesta configuração, os docentes demonstram um forte corporativismo, mais como defesa contra as prerrogativas burocráticas do que como estratégia oposicionista ao poder da administração. Estes pretendem desenvolver as suas actividades sem interferências da administração por entenderem que as suas áreas de actuação (ensino e investigação) só a eles dizem respeito. Deste modo, ao tentarem preservar-se das influências burocráticas, resguardando-se na sua autonomia e confinando-se às suas áreas de actuação, também estão a permitir que o aparelho burocrático se afirme como modo de regulação uma vez que, deste modo, raramente chega a haver confronto de lógicas ou conflitos de racionalidades. Numa estrutura deste tipo são enormes as ambiguidades de que se aproveitam quer o aparelho administrativo, quer a estrutura profissional. São essas ambiguidades que possibilitam a coexistência pacífica das estruturas estabelecidas no interior da universidade porque dão cobertura a diferentes conjuntos de lógicas supostamente conducentes aos mesmos objectivos.

A coexistência das duas dimensões (burocrática e profissional) gera um modo de regulação híbrido que recorre quer a mecanismos burocráticos (standardização, controlo, normativismo), quer a procedimentos técnicos de natureza profissional que faz com que o exercício do poder no contexto universitário seja resultado de compromissos prévios, implícitos ou explícitos, pacificando-se as relações entre académicos e burocratas. Como consequência lógica, a organização procura funcionar na base de consensos e de equilíbrios, da conciliação das regras formais e não formais e da tomada de decisões em órgãos apropriados. Depreende-se que o conflito não seja

aqui uma dimensão relevante, parecendo existir mesmo estratégias que conduzam ao seu evitamento. Os profissionais não desejam sentir-se incomodados no seu reduto e nem pretendem criar entraves ao processo administrativo. Deste modo, a produção de decisões e políticas fica reservada às instâncias próprias, onde se admite a representação dos diferentes corpos integrantes da estrutura, confinando-se aí como se esse fosse o único palco político da organização. LIMA (1998:71) caracteriza esta estrutura como *“um sistema não participativo ou, quando muito, de participação cooptativa limitada a certas categorias de actores.”*

Trata-se de uma estrutura de “meio-termo”, isto é, que tende a evoluir para outras onde se destaque quer a dimensão profissional, quer a burocrática. Essa evolução está condicionada à natureza e grau de autonomia da universidade em relação ao Estado e da capacidade de assunção e desenvolvimento da autonomia por parte dos actores universitários. A configuração aqui retratada faz apelo a critérios de engajamento fundados nas solidariedades de grupo e nos objectivos de missão. Os profissionais preferem, assim, confiar mais nos mecanismos internamente estabelecidos para aferir a sua competência do que nos dispositivos criados pela administração por considerarem que estes não contemplam a especificidade do seu trabalho. Admite-se aqui uma acção conjugada entre a política e a burocracia de que resulta uma potenciação dos efeitos desejados, especialmente no caso em que o sistema político, agindo subsidiariamente, dá cobertura a decisões administrativas tornando-as congruentes com o quadro político-ideológico vigente, promovendo o enquadramento pacífico dessas decisões.

4.3. A universidade “conclave”

Esta imagem de universidade é congruente com a de uma estrutura concebida por e para profissionais que nela exercem o seu ofício, em comunidade, e ao abrigo das ingerências de outros actores. Deriva de uma aproximação ao universo eclesiástico em que o conclave (enquanto recinto recatado e “blindado”), é a assembleia de cardeais reunidos para eleger o papa. Daqui ressalta que só alguns membros da comunidade participam e para efeitos específicos. Deste modo, por analogia, a organização universitária seria a instância de participação de algumas categorias de profissionais (ou seus representantes) para deliberarem e decidirem sobre questões importantes, recorrendo ao seu poder pericial, constituindo uma espécie de “reduto tecnocrático”. Efectivamente, as estruturas académicas funcionam como unidades levemente desarticuladas, com níveis de autonomia elevados e que decidem segundo critérios próprios. Para BALDERSTON (1995:79)

“They chose how to spend their time. They vie for achievement and recognition in their own fields and according to their own chosen reference points, many of which are outside the institution. As investigators on research projects, they

control significant resources and this gives them bargaining strength for command of space and other institutionally supplied items. Most important of all, they have the power to resist what they regard as inappropriate demands on them or intrusions on their freedom to act and think."

Isto pressupõe a valorização do saber pericial resultante da formação e da experiência profissional que converte os docentes em actores-chave no processo de formulação de políticas, baseando-se na sua interpretação dos interesses em função dos quais a actividade académica deverá reger-se. A organização parece constituir uma estrutura balcanizada²²: de um lado, encontramos os órgãos da administração, com as suas lógicas e critérios fundados no modo burocrático de regulação, cuja função essencial é a de manter a ordem e a estabilidade e assegurar a uniformidade através da imposição de critérios de padronização e mecanismos de controlo. Do outro lado, existe uma estrutura profissional integrada pelos docentes, dotados de grande perícia profissional que lhes confere poderes para resistir aos critérios burocráticos e impor as suas lógicas académicas. De qualquer das maneiras, no interior de cada estrutura vigora um elemento comum: a busca do consenso. Mas, colocadas lado a lado, as estruturas competem entre si pelo privilégio de impor as "regras do jogo" estabelecendo-se uma situação de confronto de lógicas e racionalidades para determinar qual delas se sobrepõe de modo a estabelecer os mecanismos de regulação.

A consensualidade vigora nesta estrutura enquanto condição de entendimento e de interacção entre os actores que partilham valores comuns e em função dos quais constroem o seu sentido de comunidade. A formalidade e a normatividade burocrática são características marcantes que permitem inculcar os valores e consensualizar os objectivos cuja determinação está a cargo das hierarquias superiores da organização. Isto pressupõe a existência de níveis de autoridade que é exercida com recurso aos mecanismos legal-burocráticos como a imposição de regras, de padrões e de critérios de acção. Nesta organização cultiva-se uma racionalidade técnica apriorística assente nos princípios da autoridade hierárquica e do respeito aos objectivos superiormente fixados, que devem ser entendidos uniformemente. Os mecanismos da planificação centralizada e do controlo ajudam a produzir os níveis de consenso desejados que garantem a uniformidade dos critérios pelos quais se pauta a autonomia institucional dos órgãos. A burocracia realiza assim um papel de unificação forçada (TERRÉN, 1999) através da padronização, da homogeneização e da conformização, em resultado dos quais se gera um "espírito de corpo" o que, à partida, é favorável à

22 Corresponde a uma organização onde prevalecem divisões entre grupos devido à divergência de interesses e à procura de posições de poder. Devido a este facto considera-se que existe nas universidades uma "cultura de balcanização", caracterizada por FULLAN & HARGREAVES (1992) como aquela que admite a presença de grupos concorrentes que, embora partilhem o mesmo espaço e os mesmos valores, são portadores de diferentes concepções na base das quais disputam recursos e fontes de poder.

preservação da estabilidade e da rotina. Recorrendo à institucionalização das regras, normas e condutas expectantes, a burocracia reduz os conflitos e promove a harmonização e a cooperação convergente, que são condições ideais para a manutenção da ordem instituída.

Além destas bases, da autonomia é assegurada mediante a perícia profissional dos docentes que lhes confere graus elevados de discricionariedade e os tornam competentes para decidir sobre questões específicas da sua área directa de intervenção. Quer isto dizer que se valoriza o poder profissional legitimado pela formação e competência dos docentes e com o qual equilibram a influência da administração burocrática. Os dois poderes entram em tensão porque, de um lado, prevalecem normas e valores de índole burocrática nos quais assenta a ordem institucional e, do outro, sobressaem critérios e modos de actuação profissionais que legitimam as decisões de natureza científica.

Nesta organização existe a tendência de reforçar o papel e a acção dos órgãos académicos de decisão o que exprime o predomínio do profissional sobre o burocrático que aparece como estrutura auxiliar e de suporte aos processos de decisão e implementação. Uma vez que estes órgãos se ocupam essencialmente das questões da docência e da investigação, os seus membros procuram estabelecer critérios e valores que devem prevalecer sobre os interesses particulares construindo, deste modo, uma espécie de racionalidade técnico-científica que confere o sentido de comunidade.

Se, de um lado, o sentido corporativista dos docentes os leva a desenvolver lógicas de acção que salvaguardem os seus interesses académicos, preservando o seu poder e constituindo as bases da sua legitimação enquanto “corpo” capaz de se mobilizar para lutar pela conquista de mais autonomia, do outro, encontramos uma estrutura burocrática ciosa das suas prerrogativas de controlo que acciona, quando entende, mecanismos que visam restringir a produção das políticas. O recurso à lei, às formalidades, aos prazos e aos orçamentos são apenas indícios de como a burocracia pode limitar o campo de acção dos académicos impondo critérios de gestão externos ao campo do conhecimento, ou promovendo um controlo burocrático das políticas.

Se considerarmos os actores como indivíduos devemos reconhecê-los como especialistas empenhados em exercer as suas funções com competência, sujeitando-se aos padrões de desempenho estabelecidos. Enquanto membros de grupos ou comissões, as suas lógicas integram-se e harmonizam-se exprimindo-se apenas como corolário de um modo de regulação colegial, portanto, fundado no consenso, pressupondo a negociação de agendas divergentes²³. Este factor estabelece possibilidades de expressão de lógicas democráticas que fundamentam a tomada de decisões em órgãos colegiais onde se respeitam os princípios da autonomia e liberdade académicas.

23 As diferentes percepções da realidade organizacional podem estar ligadas a valores e padrões culturais dos indivíduos ou grupos a partir dos quais estes definem a realidade. Esta diversidade, que a

Os docentes e os órgãos são, assim, forçados a manter uma cultura democrática mesmo quando a rigidez burocrática tenta impor as regras da autoridade hierárquica ou da conformidade legal.

4.4. A universidade “coliseu”

Ao abordarmos a universidade à luz desta metáfora, remetemo-nos à representação do *coliseum* ou anfiteatro romano da antiguidade onde se realizavam duros combates e competições. A imagem do coliseu destaca precisamente o confronto mas também a espectacularidade que parecem ser características actuais das instâncias e dos processos de debate político. A universidade “coliseu” não é mais do que uma expressão da possibilidade de se transformar numa organização de produção autónoma de políticas ou, como afirmou LIMA (1998:72)

“na forma de governação democrática e participativa (participação no processo de decisão) representando a universidade como uma ‘arena política’ constituída por actores, projectos e interesses diversos e eventualmente antagónicos, com liberdade de expressão, democraticamente dirimidos por processos de participação e de escolha democrática, em órgãos de governo participados, assemelhando-se a uma espécie de pequeno regime político, a um sistema de governo ou a uma comunidade governada em termos democráticos e, de resto, aberta, à participação de actores externos.”

Esta concepção releva alguns elementos essenciais que configuram a universidade como um *locus* de produção de políticas, ou seja, como uma instância dotada de autonomia capaz de definir as suas linhas de rumo estratégicas, a partir de processos participativos mas conflituais. Fundado no modelo político-participativo, a organização universitária assemelha-se a uma estrutura complexa de órgãos e relações, debilmente articulados²⁴, que se confrontam a propósito da tomada de decisão, partindo muitas vezes de posições divergentes que reflectem interesses conflituais. As fontes de conflito permanente residem no antagonismo entre a regulação burocrática e a autonomia dos órgãos e actores, na incompatibilidade entre a perícia académica e o controlo burocrático e entre o poder da administração e o poder dos profissionais.

Esta imagem de universidade evoca o elevado grau de conflitualidade, resultante da multiplicidade de interesses e de lógicas que se confrontam por intermédio dos

homogeneização burocrática não consegue evitar, origina uma pluralidade de interesses que sustentam o envolvimento dos indivíduos na acção. A “institucionalização dos interesses” converte a organização num cenário político cuja dinâmica passa a ser marcada pela negociação e solução dos conflitos (BACHARACH & LAWLER, 1980; BACHARACH, 1988).

24 Traduzindo esta compartimentação e ligeira desarticulação, BALDERSTON (1995:102) refere que *“A university is not a tight, integrated entity: it is a loosely coupled organization of academic units that are differentiated from one another and that operate with significant, though varying, degrees of decentralization.”*

seus defensores esperando levar a melhor sobre os adversários uma vez que disso depende a capacidade de influência sobre as decisões e políticas a aprovar. Outra característica é a existência de ambiguidades respeitantes aos objectivos (BALDRIDGE *et al.*, 1978:20-21) o que conduz a que os mesmos sejam interpretados de diferentes maneiras, criando oportunidades para a redução dos níveis de consenso face à presença de múltiplas racionalidades.

Do ponto de vista organizativo, a universidade está constituída por departamentos que não são meros arranjos burocráticos para promover a coordenação e a gestão. Estes são centros de actividades profissionais, nos quais interagem indivíduos dotados de elevada perícia profissional e que controlam as condições do exercício da sua actividade (admissão, formação e avaliação). Assim, a actividade departamental constitui o centro da vida académica e o ponto de confluência das decisões e políticas académicas. A autonomia de que goza constitui a condição mais importante para que se possa assumir como entidade produtora de políticas, ou seja, como esfera de influência, sendo, por outro lado, um mecanismo que contribui para reduzir o poder burocrático.

Neste tipo de configuração, o conflito revela-se como uma característica vital para a dinâmica organizacional, activando e mobilizando estruturas e actores para a participação em processos de decisão complexos, morosos e emocionantes. Aqui, a dimensão política entra em choque directo e violento com o aparato burocrático, procurando abrir espaços de participação e de expressão de interesses e lógicas que divergem substancialmente dos padrões burocráticos. Processa-se uma ruptura entre o político, considerado como força impulsionadora, e o burocrático, encarado como força de bloqueio, gerando-se condições para que as decisões estratégicas resultem geralmente de processos negociais traduzidos em compromissos mais ou menos duradouros em função dos quais se define a ordem institucional.

Neste contexto, o sistema político questiona e fiscaliza a própria legalidade das decisões à luz do quadro político estabelecido, deslegitimando, se for caso disso, as decisões dos órgãos da administração e gestão ou retirando-lhes a confiança política. É o caso típico, segundo PETERS (1999), da imposição da política, através de um aparelho partidário forte que se sobrepõe ao burocrático servindo-se da orientação ideológica com a qual se reduz a iniciativa dos burocratas, e recorrendo à vigilância e controlo das hierarquias colocando aí gestores da confiança política.

Os actores universitários são considerados sujeitos legitimamente dotados de interesses que participam activamente no exercício do poder. Este é intenso e exprime-se como um conjunto de “jogos de poder”²⁵ onde se disputam recursos e capacidade de influência nas decisões fundamentais, em relação às quais os profissionais

25 Segundo BOLMAN & DEAL (1989:120), a *teoria dos jogos* explica a tomada de decisões em contexto de incerteza. Nesta conformidade, MINTZBERG (1982) encara as organizações como “palcos de jogos de poder” onde se movimentam os “influenciadores” sob a forma de coligações que

querem ter uma intervenção decisiva. A actividade política assim desencadeada faz surgir coligações de interesses com elevadas expectativas quanto ao grau de influência sobre as decisões.

Estes actores apresentam como características o facto de possuírem elevadas qualificações o que os torna profissionalmente competentes e aptos para a actividade política. Assumindo-se como peritos, desejam controlar as decisões que lhes dizem respeito não deixando “o negócio por mãos alheias”. Além disso, dotados de elevados graus de autonomia e baseando-se num “espírito de corpo” os actores perseguem objectivos específicos nem sempre congruentes com os objectivos oficiais, que podem sempre, graças à ambiguidade prevalecente, ser interpretados de diferentes maneiras e servir interesses distintos.

A governação universitária²⁶ fundada na participação dos membros da comunidade académica é um exemplo de como a democracia pode contribuir para dignificar os processos decisórios e os próprios actores universitários que, enquanto estratégias, são uma peça-chave importante na definição da qualidade das políticas produzidas. Apesar da fragmentação estrutural que pode ocasionar, devida à autonomia em função da qual cada órgão define as suas lógicas de acção e ao estado de “conflito endémico”, o cenário da “arena política”²⁷ parece compaginar-se melhor com o quadro de “uma organização cívica onde se busca a cidadania organizacional” (LIMA, 1998:72) na base da afirmação de projectos institucionais próprios que mobilizem a capacidade negocial dos intervenientes nos processos decisórios, potenciando a democracia. Neste âmbito, a burocracia pode ser o mecanismo através do qual os actores organizacionais são mobilizados e integrados nas instâncias de decisão legitimando os processos e os resultados e, acima de tudo, assegurando a pluralidade suficiente para sustentar o diálogo democrático. Na opinião de BEETHAM (1987:166-167),

“a administração burocrática não é anti-democrática por inerência. As suas capacidades organizacionais só passam a sê-lo quando protegidas pelo secretismo. [...] (Assim) uma burocracia que opere dentro de uma ordem democrática é particularmente rica. [...] Identifica as condições em que as funções burocráticas necessárias para a praticabilidade da política e a sua eficaz exe-

acabam por entrar em conflito dada a diversidade de interesses. Para CROZIER & FRIEDBERG (1977:113) o jogo é concebido como “un mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur faisant leur liberté [...] l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération [...] l'instrument essentiel de l'action organisée.”

26 O conceito de “governança universitária” é atribuído a BALDRIDGE *et al.* (1978:35-39) e a MILLET (1978:229) para designarem o processo político de tomada de decisões na universidade caracterizado pela prevalência de conflitos entre os grupos o que exige processos de negociação e consensualização.

27 Expressão utilizada por BALDRIDGE (1971) para se referir à universidade enquanto contexto organizacional marcado por disputas pelo poder protagonizadas por grupos de interesse. BUSH (1986) encara as organizações como “arenas políticas” onde os actores sociais desenvolvem uma actividade política visando produzir decisões que satisfaçam os seus interesses individuais ou de grupo.

cução podem ser desempenhadas sem permitirem considerações de praticabilidade ou de eficiência que possa impedir a discussão acerca dos fins ou a negociação de reivindicações sociais antagónicas.”

5. Concluindo:

A dinâmica universitária pode ser influenciada por diferentes modos de regulação. A regulação burocrática, que visa preservar o espaço organizacional da desestruturação e da desordem inerentes aos contextos políticos, ocupando-se do exercício proficiente das tarefas. O aparelho burocrático funciona assim como garante da ordem vigente, recorrendo a um aparato de controlo e coerção, exercido em nome da estrutura de poder a quem serve. Apesar disso, assume-se como estrutura neutra e meramente técnica, mesmo quando se opõe a determinadas orientações de política, justificando estar a agir em nome da lei. É obvio que a lei é um instrumento de poder e tanto pode ser activado pelos órgãos políticos de decisão como pela estrutura burocrática para estabelecer um espaço de acção no qual apenas se admitem comportamentos conformistas.

A burocracia, ao invocar a lei, resguarda a sua integridade como sistema regulador ao mesmo tempo que mostra a sua força estratégica no que diz respeito à capacidade de interferir na esfera política e/ou na produção de políticas. Por isso BEETHAM (1987:88) reconhece que a eficácia da burocracia advém da *“sua capacidade de coordenar a acção numa vasta área, a sua continuidade de funcionamento, o seu monopólio de especialização e controlo dos processos, a sua coesão e moral sociais internas.”*

A regulação política assenta no pressuposto de que a organização universitária é um espaço de confrontação, onde cada actor ou grupo, dotado de interesses próprios, utiliza estrategicamente a sua margem de liberdade explorando em seu proveito as “zonas de incerteza” com vista à concretização dos seus objectivos. A organização é encarada como um palco onde a acção colectiva se desenvolve como um “jogo de poder” onde os actores mobilizam as fontes de incerteza pertinentes para realizar os seus objectivos e “bater o sistema” (CROZIER & FRIEDBERG, 1977:42). Este processo político, baseado na necessidade de resolver conflitos por via de negociações, resulta na formulação das políticas que correspondem a compromissos satisfatórios.

Daqui decorre o reconhecimento do poder como uma dimensão importante da organização, tornando-se um dos factores determinantes das estratégias dos indivíduos e grupos, convertidos em actores políticos que participam no “jogo do poder” visando estabelecer as regras do jogo e influenciar os processos decisórios. Isto pressupõe a existência de actores particularmente interessados admitindo-se, nesta perspectiva, que a política não é para todos. Em organizações como a universidade, exis-

tem instâncias políticas onde os escolhidos, eleitos pelos seus pares, se ocupam da produção de políticas. Deste modo, estruturas como os departamentos, onde se localizam os docentes, considerados profissionais dotados de autonomia e interesses próprios, não deixam de ser lugares de formulação de políticas. Recorrendo a critérios técnico-científicos, estes decidem e justificam as suas decisões, nem sempre acolhidas pela administração burocrática. Esta tem de, em nome da lei, homologar as decisões, já que é uma função que lhe está destinada, dotando-se de pessoal, mecanismos, conhecimentos e ideologia congruente.

Assim, qualquer que seja a orientação política ou ideológica das estruturas administrativas estabelecidas enquanto sistemas reguladores, a burocracia é chamada a intervir para enquadrar legalmente as decisões políticas tomadas pelos profissionais tendo em consideração os valores políticos vigentes e o quadro legal subjacente ao regime. Daí que a burocracia se tenha expandido, constituindo-se ela própria na máquina centralizadora necessária para a implementação e controlo da execução das políticas aprovadas. Além disso, e segundo PETERS (1999:343), *“la burocracia es capaz de aportar la dirección y el liderazgo requeridos”* uma vez que se dota de princípios que a tornam apta a gerir interesses, é integrada por indivíduos *“dotados de ideas acerca das políticas”* (id.:344) e cuja qualificação técnica os habilita a exercer funções relacionadas com a esfera política.

Deste modo, a burocracia constitui-se num “instrumento da política”, ou numa “politocracia”²⁸ colocando-se ao serviço dos interesses desta e legitimando-a (BEETHAM, 1987). Trata-se da assunção de um “papel viabilizador” traduzido no modo como age, dando cobertura legal e institucional às decisões produzidas na esfera política. Apesar disto, a burocracia representa quase sempre um entrave ao jogo político (TERRÉN, 1999) ao fazer apelo aos valores e padrões que garantem a legitimidade legal, o consenso e a conformidade com os interesses da organização. Como forma de promover o controlo burocrático das políticas, a burocracia impõe uma unificação forçada através dos mecanismos de padronização da acção e de coerção, reforçando a racionalidade baseada na congruência entre os meios e os fins.

Esta ascendência da burocracia pode conduzir ao desapossamento do político enquanto dimensão que impregna os contextos de decisão que, por definição, são contextos de poder. Atribuir ao aparelho burocrático responsabilidades na tomada de decisões como se elas dependessem única e exclusivamente de critérios técnicos, é assumir uma perspectiva ingénua que conduz à conceptualização dos espaços de decisão como instâncias apolíticas e dos decisores como gerentes ou instrumentos de uma racionalidade técnica que apenas visa a eficiência.

28 Trata-se de “governança pela burocracia”, segundo expressão de PETERS (1999:362) que faz da burocracia uma elite de serviço civil integrada e dotada de um propósito - lutar pelo poder e influenciar a política pública.

A articulação e inter-influência dos dois sistemas de dominação em análise (o burocrático e o político) pode ser entendida como uma estratégia de governação de uma instituição que salvaguarda, por um lado, a manutenção de uma estrutura técnica e executiva concebida para manter a estabilidade e a ordem e, por outro, uma estrutura de orientação e decisão capaz de definir os objectivos e os valores que têm de ser operacionalizados e concretizados pela primeira. Nesta engrenagem, a política pode sobrepor-se ao burocrático, reduzindo a iniciativa dos burocratas e vigiando as hierarquias através da nomeação de gestores da confiança política. A dimensão política prevalece nos processos de decisão em cujos fundamentos estão os interesses dos grupos que, recorrendo às “zonas de incerteza”, procuram contornar o sistema burocrático, recontextualizando a ordem burocrática vigente, ou seja, promovendo desarticulações e re-articulações entre a regra e o contexto. A prevalência da esfera política abre oportunidades de participação dos actores à margem dos guiões oficiais, inscrevendo formas de expressão de outras racionalidades que vêm romper com a ordem burocrática da uniformidade.

A esfera política constitui-se como espaço democrático de decisão estratégica na universidade, fundado na participação, no confronto de interesses e no conflito, necessário, a uma tomada de decisões negociada. A universidade passa a ser encarada como um território multirreferenciado ao qual a política regressa como mecanismo através do qual as decisões são consensualizadas e com o qual se resgata o papel estratégico dos actores. À burocracia estará reservado um lugar charneira na (re)constituição do espaço político que a universidade nunca deixou de ser, cumprindo o seu papel unificador com o qual se preserva a continuidade instável desta organização.

Referências bibliográficas

- AHRNE, G. (1997). **Social Organizations**. Interaction Inside, Outside and Between Organizations. London: Sage.
- ALTHUSER, L. (1984). L'Appareil Idéologique d'État en tant qu'Appareil Dominant. in: A. GRAS. **Sociologie de l'Education**. Paris: Librairie Larousse, pp. 335-347.
- BACHARACH, S. B. (1988). Notes on a Political Theory of Educational Organizations. in: A. WESTOBY. **Culture and Power in Educational Organizations**. Philadelphia: Open University Press, pp. 277-288.
- BACHARACH, S. B. & LAWLER, E. J. (1980). **Power and Politics in Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass.
- BACHARACH, S. B. & MUNDELL, B. L. (eds.). (1995). **Images of Schools. Structures and Roles in Organizational Behaviour**. California: Corwin Press.

- BALDERSTON, F. E. (1995). **Managing Today's University**. Strategies for Viability, Change, and Excellence. San Francisco: Jossey-Bass.
- BALDRIDGE, J. V., CURTIS, D. V., ECKER, G., & RILEY, G. L. (Eds.) (1978). **Policy Making and Effective Leadership**. San Francisco & London: Jossey-Bass Publishers.
- BARROSO, J. (1996). O Estudo da Autonomia da Escola: da Autonomia Decretada à Autonomia Construída. *in*: J. BARROSO (Org.). **O Estudo da Escola**. Porto: Porto Editora, pp. 167-189.
- BAUDOUIN, J. (2000). **Introdução à Sociologia Política**. Lisboa: Estampa.
- BECHER, T. (1988). Principles and Politics: an Interpretative Framework for University Management. *in*: A. WESTOBY (ed.). **Culture and Power in Educational Organizations**. Philadelphia: Open University Press, pp. 317-327.
- BEETHAM, D. (1987). **A Burocracia**. Lisboa: Estampa.
- BOLMAN, L. G. & DEAL, T. E. (1989). **Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass.
- BUARQUE, C. (1994). **A Aventura da Universidade**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista.
- BURRELL, G. & MORGAN, G. (1992). **Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life**. Brookfield: Ashgate.
- BUSH, T. (1986). **Theories of Educational Administration**. London: Harper & Row.
- CHIAVENATO, I. (1983). **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- CLEGG, S. R. (1998). **As Organizações Modernas**. Oeiras: Celta.
- COSTA, J. A. (1996). **Imagens Organizacionais da Escola**. Porto: ASA.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1977). **L'Acteur et le System**. Les Contraintes de L'Action Collective. Paris: Éditions du Seuil.
- DAGNINO, R. & GOMES, E. (2002). O Processo Decisório na Universidade Pública Brasileira: uma Visão de Análise de Política. **Avaliação**. Ano 7. Vol 7, nº 4. Campinas: RAIES, pp. 43-71.
- ESTÊVÃO, C. A. V. (2002). Gestão Educacional e Formação. *in*: L. M. MACHADO & N. S. C. FERREIRA (Org.). **Política e Gestão da Educação**. Dois Olhares. Rio de Janeiro: DP&A Editora, pp. 83-106.
- FERRAROTTI, F. (1996). La Révolution Industrielle et les Nouveaux Acquis de la Science, de la Technologie et du Pouvoir. *in*: F. MAYOR & A. FORTI. **Science et Pouvoir**. Paris: Éditions UNESCO/ Maisonneuve & Larose, pp. 54-59.
- FRIEDBERG, E. (1995). **O Poder e a Regra**. Dinâmicas da Acção Organizada. Lisboa: Instituto Piaget.

- FULLAN, M. & HARGREAVES, A. (1992). **What's Worth Fighting for in Your School?**. Buckingham: Open University Press.
- GOULDNER, A. W. (1978). Conflitos na Teoria de Weber. *in*: E. CAMPOS (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 59-67.
- HOY, W. K. & MISKEL, C. G. (1987). **Educational Administration: Theory, Research and Practice**. New York: Random House.
- JEPPERSON, R. L. & MEYER, J. W. (1999). El Orden Público y la Construcción de Organizaciones Formales. *in*: W. W. POWELL & P. J. DIMAGGIO (Comp.). **El Nuevo Institucionalismo en Análisis Organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica.
- LIMA, L. C. (1992). **A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar**. Braga: Instituto de Educação/Universidade do Minho.
- LIMA, L. C. (1998). Universidade Portuguesa: Notas sobre a Crise Institucional. *in*: M. C. MOROSINI (Org.). **Mercosul. Mercosur. Políticas e Acções Universitárias**. Campinas: Editora Autores Associados.
- LIMA, L. C. (2002). Modelos Organizacionais de Escola: Perspectivas Analíticas, Teorias Administrativas e o Estudo da Acção. *in*: L. M. MACHADO & N. S. C. FERREIRA (Org.). **Política e Gestão da Educação. Dois Olhares**. Rio de Janeiro: DP & A Editora, pp. 33-53.
- MERTON, R. K. (1978). Estrutura Burocrática e Personalidade. *in*: E. CAMPOS (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 107-124.
- MILLETT, J. D. (1978). **New Structures of Campus Power**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- MINTZBERG, H. (1982). **Structure et Dynamique des Organisations**. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- NIZET, J. & PICHAULT, F. (2000). **Comprendre les Organisations**. Mintzberg à l'Épreuve des Faits. France: Gaëtan Morin Éditeur.
- PETERS, B. G. (1999). **La Política de la Burocracia**. México: Fondo de Cultura Económica.
- SANTOS, B. S. (1975). **Democratizar a Universidade. Universidade Para Quê? Para Quem?**. Coimbra: Centelha.
- SERGIOVANNI, T. J. (1994). Organizations or Communities? Changing the Metaphor Changes the Theory. **Educational Administration Quarterly**, nº 30 (2), pp. 214-226.
- SILVA, E. A. (2004). **O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e Rupturas na Gestão dos Recursos Humanos Docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)**. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho.

- TERRÉN, E. (1999). **Educación y Modernidad. Entre la Utopía y la Burocracia.** Barcelona: Anthropos.
- TYLER, W. B. (1991). **Organización Escolar. Una Perspectiva Sociológica.** Madrid: Morata.
- WEBER, M. (1978). Os Fundamentos da Organização Burocrática. *in*: E. CAMPOS (Org.). **Sociologia da Burocracia.** Rio de Janeiro: Zahar, pp. 15-28.
- WEBER, M. (1982). **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar.
- WOLFF, R. P. (1993). **O Ideal da Universidade.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.