

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

JOÃO SOBREIRA DE MACEDO

**MUDANÇA ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL: ESTUDO DE CASO  
EM UMA INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA GOIANA**

FLORIANÓPOLIS  
2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

JOÃO SOBREIRA DE MACEDO

**MUDANÇA ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL: ESTUDO DE CASO  
EM UMA INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA GOIANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Área: Gestão da Qualidade e Produtividade

Orientador: Prof. Antônio Alves Filho, Dr.

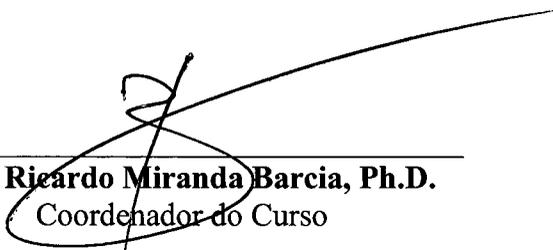
FLORIANÓPOLIS  
2001

JOÃO SOBREIRA DE MACEDO

MUDANÇA ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL: ESTUDO DE CASO EM  
UMA INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA GOIANA

Esta Dissertação foi julgada adequada e aprovada para obtenção do título de **Mestre em Engenharia de Produção** no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 20 de dezembro de 2001



---

**Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.**  
Coordenador do Curso

**BANCA EXAMINADORA:**



---

Prof. Antônio Alves Filho, Dr.  
Orientador



---

Prof.ª Maria Ester Menegasso, Dr.ª



---

Prof. Carlos Raul Borenstein, Dr.

### Ficha Catalográfica

MACEDO, João Sobreira de

Mudança estratégica organizacional: estudo de caso em uma instituição universitária goiana. Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2001.

xiii, 103 p.

Dissertação: Mestrado em Engenharia de Produção (Gestão da Qualidade e Produtividade)

Orientador: Prof. Antônio Alves Filho, Dr.

1. Mudança estratégica 2. Condições objetivas 3. Arena Cognitiva 4. Rede Colaborativa

I. Universidade Federal de Santa Catarina

II. Título

À minha família, em especial à minha esposa Marinei, pelo incentivo e apoio incondicional para a transformação desse sonho em um projeto real.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Antônio Alves Filho, Dr. pelos ensinamentos e orientações concedidos e, por ter acreditado nos meus ideais.

Aos Professores do Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade que tive de compartilhar de novos horizontes científicos.

À Universidade Católica de Goiás, na pessoa do seu Chanceler Pe. José Pereira de Maria, pela oportunidade de realização do mestrado.

Aos companheiros de trabalho da Divisão de Contabilidade e Orçamento da Universidade Católica de Goiás, que participaram junto comigo nessa caminhada.

À minha amiga Professora Doreslene Fernandes de Sousa, pela importante contribuição no desenvolvimento deste trabalho.

A todas as demais pessoas que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho.

"Nada do que foi será  
De novo do jeito que já foi um dia  
Tudo passa, tudo sempre passará  
A vida vem em ondas com um mar  
Num indo e vindo infinito  
Tudo que se vê não é  
Igual ao que a gente viu a um segundo  
Tudo muda o tempo todo no mundo  
Não adianta fugir, nem mentir  
Pra si mesmo agora  
Há tanta vida lá fora  
Aqui dentro sempre  
Como uma onda no mar"

Lulu Santos/Nelson Mota

## SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	x
LISTA DE TABELAS E QUADROS .....	xii
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS .....	xii
RESUMO .....	xiii
ABSTRACT.....	xiv
1. EXPOSIÇÃO DO ASSUNTO.....	1
1.1 DISCUSSÃO DO TEMA E DO PROBLEMA .....	2
1.2 OBJETIVOS .....	3
1.3 DEFINIÇÕES.....	4
1.4 RELEVÂNCIA TEÓRICO-EMPÍRICA .....	5
1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	6
1.5.1 Pressupostos de trabalho .....	8
1.5.2 Coleta e análise dos dados.....	8
1.5.3 Limitações de pesquisa .....	10
1.6 ESTRUTURA DO DOCUMENTO.....	11
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1 TENDÊNCIA DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES.....	12
2.1.1 Mudanças organizacionais .....	15
2.2. TIPOS DE MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES.....	17
2.2.1 Mudanças planejadas .....	17
2.2.2 Mudanças não planejadas .....	18
2.3 MUDANÇA E ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA .....	18
2.4 PERSPECTIVAS QUE EXPLICAM O PROCESSO DE MUDANÇA E ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA .....	21
2.4.1 Perspectiva da seleção natural .....	21
2.4.2 Perspectiva institucional .....	22
2.4.3 Perspectiva da dependência de recursos .....	24
2.4.4 Perspectiva da escolha estratégica .....	25
2.5 UMA FRAMEWORK DO ESTUDO DA MUDANÇA .....	26
3. AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DO SETOR DE ENSINO SUPERIOR.....	32
3.1. QUADRO EVOLUTIVO DO ENSINO SUPERIOR - AMBIENTE REAL .....	32
3.1.1 O passado distante.....	32
3.1.2 O passado recente .....	36
3.1.3 O presente questionado .....	40
4. O AMBIENTE PERCEBIDO PELA UCG: AÇÕES DECORRENTES.....	51
4.1 ARENA COGNITIVA: RELAÇÕES SIGNIFICATIVAS DE MUDANÇAS.....	51
4.1.1 O passado distante.....	51
4.1.2 O passado recente .....	55
4.1.3 O presente questionado .....	60

5. A REDE SOCIAL DE RELACIONAMENTO DA UCG.....	74
5.1. REDE COLABORATIVA: SUPORTE ÀS MUDANÇAS.....	74
5.1.1 O passado distante.....	74
5.1.2 O passado recente .....	76
5.1.3 O presente questionado .....	78
6. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....	82
6.1 Condições objetivas .....	83
6.2 Arena cognitiva.....	84
6.3 Rede colaborativa.....	89
6.4 Os impactos das diretrizes do Governo Federal na UCG .....	91
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	93
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	96
ANEXO 1: Matriz analítica para compreensão da LDB-PNE.....	101
ANEXO 2: Matriz analítica para compreensão dos impactos das diretrizes do Governo Federal no processo de mudança estratégica da UCG .....	103

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2.1 Elementos do modelo de Pettigrew. ....	29
Figura 2.2 Elementos do modelo de Child e Smith. ....	30
Gráfico 3.3 Escolaridade média e renda per capita . ....	35
Gráfico 3.4 Participação percentual das IES privadas por região no total do Brasil 1996 e 1999.....	43
Gráfico 3.5 Matrícula no ensino superior de graduação por categoria administrativa e região em % - 1999 .....	44
Gráfico 3.6 Evolução da oferta de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos via vestibular 1986 a 1999.....	44
Figura 3.7 Percentual de investimentos nas instituições federais de ensino superior em relação ao PIB de 1995 a 1999 .....	47
Gráfico 5.8 Distribuição percentual do quadro de docentes da UCG por grau de formação 1985 e 2000.....	79
Gráfico 5.9 Distribuição percentual do quadro administrativo da UCG por grau de formação 1985 e 2000.....	79

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 3.1	Número de anos de estudos 1960 e 1970.....	35
Quadro 3.2	Evolução da distribuição da população por nível de educação 1960 e 1970.....	35
Quadro 3.3	Número de instituições por região 1971 e 1980. ....	39
Quadro 3.4	Relação entre o número de alunos matriculados em idade universitária (18 a 24 anos) por região 1960 e 1970.....	39
Quadro 3.5	Relação entre o número de alunos inscritos no vestibular e as vagas oferecidas no ensino superior, por regiões 1971 e 1985... ..	39
Quadro 3.6	Número de instituições de ensino superior, segundo as regiões e categoria administrativa - 1996 e 1999.....	42
Quadro 3.7	Matrícula em cursos de graduação, segundo as regiões e categoria administrativa.....	43
Quadro 3.8	Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos por vestibular, segundo as regiões - 1986 e 1999.....	45
Quadro 3.9	Distribuição de docentes, em exercício, por grau de formação e região.....	49
Quadro 4.10	Demonstrativo de gastos na UCG por elementos de despesas 1985 a 2000.....	67
Quadro 5.11	Evolução do quadro de docentes da UCG titulados e cursando pós-graduação 1979 a 1984.....	76
Quadro 5.12	Evolução do pessoal técnico-administrativo da UCG por ano e grau de instrução.....	77

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
APUC	Associação dos Professores da Universidade Católica
ASC	Associação dos Servidores da Católica
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação, Cultura e Desportos
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SGC	Sociedade Goiana de Cultura
UCG	Universidade Católica de Goiás
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## RESUMO

Esta dissertação privilegiou como estudo o processo de adaptação estratégica de uma organização do setor de ensino superior. Procurou-se analisar os impactos das diretrizes do Governo Federal, causados nas mudanças estratégicas ocorridas na Universidade Católica de Goiás - UCG. As mudanças estratégicas foram analisadas empiricamente, à luz do modelo teórico *Firm-in-Sector* proposto por Child e Smith (1987). Foram identificadas as condições objetivas do setor estudado, a arena cognitiva presente na organização estudada e a sua rede colaborativa. A pesquisa foi desenvolvida na forma de um estudo de caso longitudinal, onde os dados foram coletados numa abordagem qualitativa, por meio de entrevistas semi-estruturadas. O tratamento dos dados foi realizado com base na análise documental e de conteúdo, dando-se ênfase para os dados referentes ao período 1985 a 2000. Foi possível constatar que as mudanças estratégicas ocorridas na UCG, na sua grande maioria, originaram-se de pressões externas (Governo Federal), e foram implementadas na medida em que eram percebidas como fundamentais para atender à sua missão social, que justifica a sua existência, e à sua sobrevivência. Conclui-se, portanto, que as diretrizes do Governo Federal, tendem a gerar conflitos nas instituições de ensino superior, na medida em que as mudanças estratégicas são absorvidas internamente como um imperativo de sua própria sobrevivência, mas não necessariamente aceitas por concordância.

## ABSTRACT

This dissertation privileged the study the process of strategical adaptation of an organization of the higher education sector. It sleeked to analyze the impacts of the lines of direction of the Federal Government, caused in the occurred strategical changes at Catholic University of Goiás - UCG. The strategical changes had been analyzed empirically, to the light of the theoretical model *Firm-in-Sector* considered by Child and Smith (1987) The objective conditions of the studied sector, the present cognitive arena in the studied organization and its collaborative network had been identified. The research was developed in the form of a study longitudinal case, where the data had been collected in a qualitative approach, by means of half-structuralized interviews. The handling of the data was carried through on the basis of the documentary analysis and of content, giving emphasizing the referring data to period 1985 the 2000. It was possible to evidence that the occurred strategical changes at UCG, in its great majority, had originated from external pressures (Federal Government), and had been implemented in the measure where they were perceived as basic to take care of its social mission, which justifies its existence, and to its survival. One concludes, therefore, that the lines of direction of the Federal Government, tend to cause conflicts in higher education institutions , strategical changes are absorbed internally as an imperative of its own survival, but not necessarily accepted by agreement.

## CAPÍTULO 1

### EXPOSIÇÃO DO ASSUNTO

As mudanças nos panoramas político, econômico, social, tecnológico, cultural, demográfico e ecológico (Oliveira, 1995; Hall, 1984), têm causado grandes transformações nas estratégias empresariais das organizações. Essa instabilidade e turbulência constituem um dos principais desafios enfrentados pelas organizações contemporâneas, que vêm sofrendo constantes pressões para se modificarem, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento da atualidade.

Para enfrentar tal conjuntura, as novas formas organizacionais devem ser flexíveis, adaptáveis e responsivas às necessidades dos clientes e dos requisitos do mercado (Shipp e Cravens, apud Pereira, 1996). No caso do Brasil, quando são observadas as condições ambientais, deve-se levar em conta o governo e suas políticas. Como afirma Austin (1990), é em países de terceiro mundo que a influência governamental exerce um papel considerável no contexto organizacional

As organizações, por estarem inseridas em um ambiente instável e em constante transição, sofrem pressões que tendem a precipitar mudanças e a buscar a estabilidade e o equilíbrio. Assim sendo e, partindo-se do princípio de que todas as organizações estão continuamente em mudança, bem como seus ambientes, o processo de mudança pode ser entendido como um processo de aprendizagem, onde a organização está avaliando ininterruptamente seus processos, objetivos e redefinindo a maneira pela qual ela interage com seus ambientes.

Esta linha de argumentação sugere a concepção de que para se analisar e entender as mudanças organizacionais, deve-se considerar o caráter mutável e descontínuo do ambiente e, principalmente, monitorar estas incongruências ambientais. Fortalecendo este entendimento, Miles e Snow (1978), argumentam que qualquer tentativa de se examinar a adaptação organizacional é difícil, pois o processo é altamente complexo e mutável. Como decorrência, entende-se ser importante desenvolver modelos conceituais de processo adaptativo e examinar empiricamente os comportamentos adotados pelas organizações, à medida que elas se ajustam aos seus ambientes.

De modo geral, todo o contexto que envolve mudança estratégica nas organizações tem sido examinado a partir de várias concepções, perspectivas ou modelos.

De acordo com Child e Smith (1987), a pesquisa sobre mudança organizacional tem demandado a análise de três aspectos. O primeiro refere-se às relações de dependência externa, que podem facilitar o controle de empresas no mercado. No segundo destaca-se o papel da arena cognitiva, na qual os membros se

identificam por meio do compartilhamento de valores e interesses. Por último, a rede de colaboradores que também afeta o comportamento organizacional, influenciando os processos de mudança. Desse modo, denota-se que a proposição básica do modelo é de que a efetividade das mudanças resulta da interação entre vários componentes da organização e as variáveis do seu contexto ambiental. Assim sendo, as mudanças que se estabelecem em torno de uma empresa podem potencialmente influenciar e serem influenciadas pela configuração estrutural, pelas escolhas tecnológicas e pelas ações dos seus membros, explícita ou implicitamente.

Nesse quadro de referências se inserem, também, as instituições universitárias. Caracterizadas como organizações complexas, estas instituições parecem que ainda estão a demandar formas de gestão que reflitam uma nova mentalidade e maneira de agir, de tratar e de resolver problemas.

## **1.1 DISCUSSÃO DO TEMA E DO PROBLEMA**

A administração das instituições universitárias tem se beneficiado com o uso de técnicas e metodologias praticadas com sucesso nas empresas (Meyer, 1997). Contudo, isso não ocorre de forma tranqüila, exige sempre a necessária adequação às suas naturezas, às características e à cultura dessas organizações. Neste sentido, os processos instrumentais de adaptação ao ambiente precisam ser equilibrados por meio de processos expressivos da integração social e normativa (Parsons, 1973).

Tais preocupações ficam mais acentuadas quando se observa que, no caso das instituições universitárias, elas parecem padecer de uma formação recente, do excesso de legislação, da falta de recursos e da intervenção estatal. Segundo Monteiro (1999), o governo costuma assumir o papel de articulador e de viabilizador dos diversos interesses nacionais e regionais, fornecendo as bases para o estabelecimento dos processos de mudança, de priorização de planejamento, de ações e de decisões estratégicas nos diversos ramos da atividade social, econômica e produtiva.

A instituição universitária, neste processo de mudanças, parece enfrentar a difícil tarefa de encontrar o equilíbrio entre a tradição e a transformação. Isso porque o seu desempenho está diretamente relacionado com a crescente limitação de recursos, o excesso de legislação, e a intervenção estatal, além de se situar em uma sociedade marcada pela instabilidade política, por crises econômicas e pelo credencialismo. Nesse termos, presume-se que as orientações e reorientações do Governo Federal para o ensino superior tendem a gerar conflitos entre atender à justificativa social da organização e à necessidade de sua própria sobrevivência.

A partir desse quadro de referências, procura-se identificar neste trabalho, para um determinado período de tempo, as aderências entre as mudanças predominantemente observadas na UCG e as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal para o ensino superior.

A perspectiva que se pretende é a do entendimento da necessidade de mudanças profundas no âmbito organizacional interno da universidade e de suas

relações com o seu ambiente externo: o contexto de novas bases de legitimação e de ampliação das possibilidades de adaptação dessas instituições em um mundo em rápida mutação.

Contudo, parece oportuno supor que frente às reorientações do Governo Federal, as mudanças estratégicas em instituições universitárias seriam esperadas, pressupondo uma influência recíproca, na medida em que as diretrizes (objetivos e metas) do governo tendem a se preocupar não somente com a quantidade ou a qualidade do ensino, mas também com a sua potencialidade de promoção de um desenvolvimento sócio-econômico e político. Como afirma Buarque (1990), entre todos os instrumentos de modernidade da sociedade, a universidade tem o principal papel: além de agente, deve participar da definição do que significa ser moderno.

Assim considerando, é intenção desse trabalho contribuir para esse tipo de discussão, visto que ele enfoca a análise dos efeitos das interferências do Governo Federal sobre a evolução das instituições universitárias, especialmente no que tange a seus aspectos estratégicos.

O referencial teórico utilizado que permitiu operacionalizar a presente dissertação, fundamenta-se em Child e Smith (1987), essencialmente no modelo *Firm-in-Sector*, baseados em seus elementos: as condições objetivas, a arena cognitiva e a rede colaborativa. Eles fornecem as bases teóricas para o estudo de caso a ser desenvolvido na Universidade Católica de Goiás.

Estes elementos viabilizaram o nosso intuito de aprofundar o estudo temático e formular o seguinte problema de pesquisa:

**Quais foram os impactos das diretrizes do Governo Federal no processo de mudança estratégica da Universidade Católica de Goiás no período 1985 a 2000 ?**

## 1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta investigação é identificar e analisar os impactos das diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal no processo de mudança estratégica organizacional da UCG, no período de 1985 a 2000.

Com a finalidade de desenvolver as propostas necessárias para a realização desta dissertação e responder ao problema de pesquisa, apresentam-se os seguintes objetivos específicos:

- descrever quais eram as condições objetivas do setor no período estudado;
- descrever como os dirigentes da UCG perceberam o desenvolvimento e as transformações do setor;
- conhecer a rede de colaboradores da UCG que deu suporte às suas ações;

- identificar as principais mudanças estratégicas ocorridas na UCG;

### 1.3 DEFINIÇÕES

Duas são as formas de definição dos termos e variáveis. A constitutiva tem por objetivo esclarecer de forma precisa definições muito gerais; a definição operacional visa traduzir em conteúdo prático as variáveis teóricas (Triviños, 1987).

#### 1.3.1 Definição constitutiva de termos

*Organização* entendida com um sistema aberto (Katz e Khan, 1987), refere-se à uma coalizão de grupos de interesses mutantes, cada um dos quais busca atingir suas próprias metas no contexto do ambiente mais amplo. Caracteriza-se pela equifinalidade, ou seja, os mesmos resultados podem ser alcançados de várias maneiras, com diferentes recursos, processos de transformação, e vários métodos ou meios. Partindo-se da visão de organização com um sistema aberto - visão que será adotada nesta dissertação - a organização para ser competitiva ou até mesmo para continuar existindo, precisa ser permeável ao meio no qual está inserida - sua realidade objetiva (Child e Smith, 1987).

*Mudança organizacional* é tomada no sentido de transformação externa, à qual a empresa precisa responder apropriadamente ou antecipar-se e, no sentido de ação interna, visando à modernização, à reestruturação ou à revitalização da empresa (Oliveira, 1995). Neste trabalho, a mudança organizacional será associada a qualquer modificação ou ruptura ocorrida nas estruturas, suas tecnologias e nos processos administrativos da UCG.

*Mudança estratégica* refere-se às principais decisões e suas respectivas implementações a respeito da escolha de produtos e mercados, dos processos e tecnologias de produção, e da organização do trabalho (Child e Smith, 1987). Neste trabalho procurar-se-á entender as mudanças ou transformações ocorridas no contexto global da UCG, a partir daquelas mudanças de âmbito organizacional.

*Coalizão dominante* refere-se ao grupo de pessoas tomadoras de decisões que exerce grande influência na formulação de estratégias da organização (Child, 1972). Esse termo não caracteriza necessariamente as percepções das chefias formalmente identificadas na estrutura hierárquica de uma organização por se pressupor a existência de vários tipos de influência e de interesses, levando, certamente, ao desenvolvimento de outras coalizões.

*Condições objetivas* são aquelas que podem criar pressões capazes de proporcionar transformações na organização. Constituem-se de *condições tecnológicas, econômicas, sociais e legais* (Child e Smith, 1987). Serão consideradas as condições ambientais do setor de ensino superior, que geraram alguma mudança na Universidade Católica de Goiás.

A *Arena cognitiva* é formada pelas representações mentais e percepções que a coalizão dominante faz do ambiente (Child e Smith, 1987). Constitui-se dos *valores, das ideologias, crenças e expectativas de vida*. Neste âmbito, os *elementos culturais* encontram-se implícitos nos processos de mudanças: regras, valores, objetivos e interesses comuns que tendem a influenciar a percepção da realidade, selecionando os eventos considerados mais relevantes, por meio de filtros interpretativos (Machado-da-Silva e Fonseca, 1993). Será entendida como as ações da UCG responderam àquilo que sua coalizão dominante percebeu do ambiente.

A *Rede colaborativa* constitui-se de canais para compartilhar informações e recursos com colaboradores atuais e potenciais, formam a rede social de relacionamento da organização, entendendo-se que as organizações são ligadas por padrões de cooperação e de afiliação (Richardson apud Child e Smith, 1987). Será considerada a rede de cooperação e parcerias estabelecidas pela UCG, que deram suporte às suas ações.

*Impacto* refere-se aos abalos ou perturbações nas ações estratégicas da UCG, causados por pressões externas (Governo Federal).

#### 1.4 RELEVÂNCIA TEÓRICO-EMPÍRICA

Em um ambiente caracterizado por diversas transformações, vários aspectos sobre a dinâmica das organizações precisam ser investigados e avaliados, constantemente.

A partir desse entendimento, pretende-se apresentar alguns argumentos e considerações que reforçarão tanto as idéias, quanto apontarão para a importância sobre o papel que cabe às universidades no atual contexto da sociedade brasileira e da realidade internacional.

A partir de 1970, o século passou a experimentar um grande desenvolvimento. São operadas transformações profundas, seja no nível do conhecimento propriamente dito, seja no componente social e organizacional da atividade científico-tecnológica. As novas tecnologias como a Eletrônica (descoberta do chip), os Novos Materiais (fibra ótica e de carbono), as Biotecnologias dentre outras, lideram esse processo de desenvolvimento.

Sob o ponto de vista do conhecimento, as possibilidades trazidas pela Engenharia Genética, tais como técnicas de manipulação do código genético e de cultura de tecidos apresentam novos caminhos para a pesquisa básica, e simultaneamente favorece o desenvolvimento de produtos e processos em laboratórios. Soma-se a esse aspecto o fato de que essas descobertas atingem e são afetadas por outras áreas do desenvolvimento científico-tecnológico, o que implica uma rede complexa de interações e processos sociais entre cientistas, dirigentes de órgãos públicos, empresários e o público em geral.

De outro modo sob o ponto de vista sócio-econômico, formas de organização e divisão do trabalho entre setores públicos e privados são alteradas. Novos arranjos organizacionais e interorganizacionais são criados para sustentar a nova forma de produção do conhecimento.

Nas instituições universitárias, dado o seu papel de contribuir com os avanços qualitativos para a sociedade e para as pessoas que dela fazem parte, essa realidade deve ser investigada de forma concreta, visando a compreensão de como efetivamente o ambiente externo pode interferir na sua dinâmica interna. Isso reforça a necessidade de investigações contínuas sobre a problemática relacionada aos vários tipos de mudanças, em especial, às estratégicas.

Este trabalho apresenta relevância teórica por discutir a questão de mudança estratégica em instituições universitárias, tidas como entidades privadas de utilidade pública uma vez que pelo que se pode observar na literatura em questão, a maioria dos estudos realizados sobre o assunto versam sobre empresas privadas e de outros setores da economia.

Percebe-se que o exame dos fatores intervenientes nas mudanças estratégicas nesse tipo de empresa, reveste-se de relevância na teoria e na pesquisa sobre organizações. Em outras palavras, as entidades privadas de utilidade pública ainda são carentes de maiores evidências empíricas que orientem a implantação de políticas organizacionais bem sucedidas.

Como proposta de aplicação dos resultados deste trabalho, pretende-se auxiliar, de alguma forma, os dirigentes de instituições universitárias, em especial os da Universidade Católica de Goiás. Para tanto, busca-se entender os fatores internos e externos que tanto podem restringir como aumentar a eficácia dos seus objetivos estratégicos. Paralelamente, há outra preocupação neste estudo, a análise de transposição dos referenciais da gestão estratégica originários do setor privado para as peculiaridades das instituições universitárias.

Com relação à importância prática da pesquisa, procura-se justificar alguns aspectos subjacentes ao delineamento das mudanças e das estratégias para a administração do ensino superior com base em uma análise longitudinal que possa abranger as diretrizes estabelecidas pelo governo federal, nos períodos de suas implementações no âmbito da UCG. Assim, ao fornecer subsídios para o exame das implicações das diretrizes estratégicas do governo federal para as instituições universitárias, espera-se contribuir de alguma forma para o aprimoramento dos mecanismos de estabelecimento de políticas para o ensino superior brasileiro.

## **1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Conforme argumenta Gil (1995, p.27), para um conhecimento ser considerado científico, tem-se que determinar o método que é definido como o "caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicas adotadas para se atingir o conhecimento"

Nesse sentido, encontram-se identificados e argumentados, neste capítulo, os principais procedimentos metodológicos adotados durante a realização desta pesquisa.

Como base para a elaboração da metodologia, buscou-se contemplar a análise histórica a fim de examinar as questões que envolvem o estudo dos processos de mudança estratégica, em um determinado espaço de tempo. A perspectiva de análise é longitudinal. Pettigrew (1987), afirma que sem dados longitudinais é impossível definir a dinâmica processual da mudança, a relação entre as forças de continuidade e de mudança, e, portanto, a ligação entre estrutura e processo.

Para este estudo do processo de mudança estratégica organizacional em uma instituição universitária goiana, o escopo da pesquisa pautou-se no período 1985 a 2000, em que a atenção foi voltada, principalmente, para os que possuem a capacidade de influenciar na tomada de decisão (Child e Smith, 1987).

A linha geral que norteou o presente trabalho foi o estudo de natureza descritiva, e teve por base a abordagem qualitativa. A pesquisa descritiva admite certas formas de estudos tais como: estudos exploratórios, estudos descritivos e pesquisa de opinião, experimentos entre outros (Triviños, 1987).

A presente pesquisa adotou o *design* do estudo de caso simples, que possibilita identificar e caracterizar o maior número possível de informações sobre a história e a problemática referentes às variáveis selecionadas, no período de 15 anos da UCG.

A escolha do período de abrangência para esta investigação teve como parâmetro às orientações de estudiosos e especialistas como Pettigrew (1990), dentre outros, quando ressaltam a necessidades de se desenvolver análise longitudinal contextualizada. Isso significa revelar as razões, as trajetórias e os movimentos de continuidade e de mudanças estratégicas, caracterizando suas principais interconexões temporais.

O *estudo de caso*, segundo Lüdke e André (1986), é um tipo de pesquisa que apresenta características fundamentais: objetivar a descoberta; enfatizar a "interpretação em contexto"; buscar retratar a realidade de forma completa e profunda e usar várias fontes de informação. No entanto Gil (1995), afirma que o estudo de caso apresenta vantagens que torna o *design* mais adequado em várias situações. O autor destaca como principais vantagens: 1) estímulo a novas descobertas. O planejamento do estudo de caso sendo flexível, o pesquisador, ao longo do processo, mantém-se atento a novas descobertas; 2) ênfase na totalidade. O pesquisador interessa-se pelas múltiplas dimensões de um problema, analisando-o no todo; 3) simplicidade dos procedimentos. A coleta e análise das informações utilizadas no estudo de caso, se comparados com outros tipos de delineamentos são bastante simples.

O universo da pesquisa foi compreendido pelas empresas do setor de ensino superior do estado de Goiás. A amostra da pesquisa foi intencional, constitui-se de uma universidade por se tratar de um estudo de caso simples. A escolha apesar de

intencional, deu-se, principalmente, por ser a primeira universidade criada no Centro-Oeste brasileiro.

### **1.5.1 Pressupostos de trabalho**

O exame da literatura corrente sugere um desafio para as organizações se adequarem às mudanças geradas pela globalização da economia. No caso de instituições universitárias, estas parecem enfrentar a difícil tarefa de encontrar o equilíbrio entre a tradição, que exige a difusão e a preservação de sua experiência considerada como a cultura e a transformação, que se consolida na busca de novos conhecimentos tecnológicos. Isso porque o seu desempenho está diretamente relacionado com a crescente limitação de recursos, o excesso de legislação, a intervenção estatal, além de se situar em uma sociedade marcada pela instabilidade política, por crises econômicas e pelo credencialismo.

Desse modo, esta investigação procurou responder as questões desta pesquisa para alcançar o seu objetivo geral, fundamentando-se nos seguintes pressupostos de trabalho.

- as organizações privadas de utilidade públicas não são administradas ou avaliadas segundo critérios da iniciativa privada;
- a estratégia de desenvolvimento de organizações privadas e de utilidade pública baseia-se na concretização de objetivos sociais que justificam a sua existência no ambiente em que operam;
- a cultura organizacional tende a se caracterizar, devido a seu forte censo de identidade e lealdade, à missão sócio-econômica.

### **1.5.2 Coleta e análise de dados**

Inicialmente foi realizado um levantamento em que se procurou coleccionar, primeiramente, pelo reconhecimento e pela identificação os dados oriundos de fontes secundárias que englobam tanto o material bibliográfico disponível que direta ou indiretamente continham informações sobre as diretrizes governamentais para a área da educação, quanto as informações sobre o desenvolvimento das atividades da organização do objeto de estudo, formando um arcabouço do que ela foi ao longo do período em que foi estudada.

A partir da visão abrangente do assunto, realizou-se seleção, síntese e julgamento dos dados e informações com base nas técnicas de análise documental. O método histórico norteou a análise deste material que, segundo Richardson et al. (1999, p.230), "consiste em estudar os documentos visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico".

Basicamente a pesquisa previu a realização do trabalho em duas etapas: uma envolvendo *dados secundários* - mediante análise documental; e outra abrangendo *dados primários* - por meio de entrevistas semi-estruturadas, por meio de análise de conteúdo.

No que concerne à pesquisa documental, decidiu-se trabalhar primeiramente com a recente legislação federal para a área da educação, especificamente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e com o Plano Nacional de Educação - PNE, bem como, alguns documentos do Ministério da Educação e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, que pela sua extensão e alcance concentram um conjunto de contribuições ao Plano Nacional de Educação.

O estudo sobre os documentos da UCG foi a etapa seguinte, e consistiu em fazer um levantamento minucioso do material disponível, a fim de se verificar, no nível documental, os principais documentos - estatutos, resoluções, portarias, plano diretor - orientadores das políticas e diretrizes, assim como Plano de Trabalho e Relatórios de Gestão que registraram as realizações da organização no período estudado. A análise dos dados dessa etapa, foi importante para nortear a coleta dos dados primários - a segunda etapa teve como instrumento básico um roteiro de entrevistas semi-estruturadas.

As entrevistas foram realizadas com os integrantes da coalizão dominante da organização estudada Child e Smith (1987), representados pelo grupo de pessoas que tomam decisão: a Reitoria, composta por um Reitor e quatro vice-reitores; e a Chancelaria composta pelo seu Chanceler e um coordenador. Também foram entrevistados membros da antiga coalizão dominante, não mais pertencentes à atual, mas que têm um conhecimento amplo do processo de mudança estratégica da organização, enquanto participantes das escolhas e tomadas de decisão empreendidas no período estudado. Ao todo, foram realizadas 9 entrevistas. Registra-se, contudo, que uma grande parte das perguntas formuladas no momento da entrevista, não estavam previstas no roteiro. Antes da apresentação das perguntas foi feita uma breve exposição sobre o problema e os objetivos da pesquisa. As entrevistas foram gravadas com autorização prévia das pessoas, duraram em média uma hora e quarenta minutos, e posteriormente, transcritas.

Para preservar a integridade profissional dos entrevistados, bem como suas relações pessoais e funcionais dentro da Universidade, a cada um foi atribuído um código, que indicará quando necessário, a reprodução literal ou parte de alguma entrevista.

O roteiro das questões da entrevista procurou focar as dimensões das variáveis do modelo *Firm-in-Sector* já definidas anteriormente, além dos aspectos evidenciados pela análise documental dos dados secundários. O objetivo foi captar diretamente a experiência e a visão da coalizão dominante, sobre questões que não estavam contempladas no nível documental.

De maneira global, as informações foram agrupadas, posteriormente, em três grandes variáveis: *condições objetivas*, *arena cognitiva* e *rede colaborativa*, as quais

serão comentadas na etapa referente à análise dos resultados. Embora todas as perguntas permeiem todas as variáveis do modelo *Firm-in-Sector*, o agrupamento adotado no Anexo 2, procurou sistematizar uma linha de raciocínio lógico para a análise dos impactos como é objetivo deste trabalho

A análise dos dados tanto primários quanto secundários foi realizada de modo descritivo-qualitativo à luz do modelo *Firm-in-Sector* (Child e Smith, 1987). Segundo Yin (1984), em estudo de caso, a análise dos dados consiste na compreensão dos dados e informações colhidas no sentido de validar ou refutar os objetivos iniciais do estudo. Os argumentos referem-se à necessidade de confrontação dos dados secundários com os dados primários, visando garantir consistência, validade e fidedignidade aos resultados. A interpretação dos dados teve como fundamento os conceitos, as definições e o quadro de referência teórico-empíricos apresentados na revisão da literatura desta dissertação.

Como o escopo desta pesquisa pautou-se no período 1985 a 2000, os acontecimentos anteriores a esse período foram considerados com menor ênfase e menos detalhamento.

As mudanças estratégicas encontram-se relacionadas no Anexo 2, que foi construído a partir dos acontecimentos levantados durante a pesquisa. Os eventos que não foram considerados como mudança estratégica foram mantidos no texto, pois servem como referencial para localização temporal dos acontecimentos.

Para efeito deste estudo, privilegiou-se a consideração do conceito de *estratégia como padrão*, abordado por Mintzberg (1987), em que se admite a existência tanto de ações deliberadas como das emergentes. Para a identificação das estratégias procurou-se adotar, preferencialmente, o entendimento de *estratégia genérica* abordado por Mintzberg e Quinn (2001), ou seja, trata da criação do valor social.

O nível de análise adotado é o *organizacional* ou *intermediário*, que segundo Zaltman e Duncan apud Monteiro (1999) e também Oliveira (1995) diz respeito às mudanças de caráter normativo, e, ainda, o *individual* ou *nível micro* para contemplar as mudanças nas atitudes ou no comportamento das pessoas

Em suma, a análise foi feita levando-se em conta três aspectos destacados por Triviños (1987): 1) os resultados alcançados no estudo; 2) a fundamentação teórica; 3) a experiência pessoal do pesquisador, que, neste caso, é um integrante do quadro técnico da organização estudada.

### **1.5.3 Limitações da pesquisa**

Embora se tenha buscado todo rigor nas análises e procedimentos utilizados neste estudo, alguns aspectos referentes às suas limitações merecem ser registrados. Em primeiro lugar, por ser um estudo de caso único. Ainda que tenha permitido uma verificação completa e profunda das variáveis escolhidas, caracteriza-se por estar limitado à situação estudada, o que impossibilita generalizar o caso em foco para todo o

setor. Nesse sentido, provavelmente com um estudo de multicase seria possível comparar os dados para a busca de outras conclusões. Mas, com certeza, o objetivo desta dissertação não era esse.

Em segundo, a questão da cultura organizacional também apresentou dificuldades adicionais. De fato, durante o desenvolvimento desta dissertação veio à tona a necessidade de um embasamento científico no que concerne à teoria e aos conceitos fundamentais da própria antropologia para decifrar a cultura da organização estudada, o que também não era objetivo deste trabalho.

Outra limitação da pesquisa diz respeito ao fato de o pesquisador pertencer ao quadro técnico da organização estudada. Se por um lado facilitou o acesso às informações e o conhecimento prévio de alguns fatos ocorridos, por outro, pode ter causado um certo clima de parcialidade com relação a alguns entrevistados, não se sentindo com liberdade para expressar tudo o que pensam ou sabem sobre algum fato.

## 1.6 ESTRUTURA DO DOCUMENTO

Este estudo está estruturado em oito capítulos. Primeiramente, na introdução, apresenta-se o tema, especifica-se o problema, identificam-se os objetivos e a relevância teórico-prática, além de discriminar os procedimentos metodológicos adotados para a elaboração desta pesquisa. O quadro de fundamentação teórico-empírica encontra-se apresentado no segundo capítulo.

Já os capítulos terceiro, quarto e quinto dizem respeito às variáveis do modelo *Firm-in-Sector*, que são respectivamente, as condições objetivas do setor, a arena cognitiva e a rede colaborativa. A interpretação e a análise dos dados encontram-se apresentados no capítulo sexto, que caracteriza os impactos das diretrizes do Governo Federal no processo de mudanças estratégicas ocorridas na UCG. No sétimo capítulo estão listadas as conclusões obtidas e as recomendações sugeridas a partir dos resultados alcançados com este estudo. No oitavo, apresentam-se as referências bibliográficas que fundamentaram a presente pesquisa.

## CAPÍTULO 2

### FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, são apresentados alguns conceitos importantes da teoria de mudanças nas organizações, eles se fundamentam na literatura especializada sobre o tema, bem como são identificados resultados de pesquisas teórico-empíricas, de modo a ilustrar, a exemplificar e a fortalecer os argumentos dos vários autores que serviram de base para esta investigação. Desse modo, apresenta-se uma breve síntese das teorias que deram origem ao estudo sobre mudanças organizacionais; alguns conceitos para o entendimento das mudanças organizacionais; tipos de mudanças nas organizações. Do mesmo modo, fornece as principais perspectivas para o estudo da mudança e adaptação estratégica, assim como modelos teóricos de estudiosos do tema. Ao final é apresentada a *framework* proposta para o estudo do processo de mudança e adaptação estratégica da organização em análise.

#### 2.1 TENDÊNCIAS DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

Tem-se observado que as perspectivas teóricas dominantes abordam a mudança com base nos fatores interno e externo às organizações. As perspectivas que privilegiam os aspectos internos concentram suas investigações no sentido organização-ambiente (Monteiro, 1999). Os autores desta perspectiva procuram entender as organizações com base nos estudos das características e especificidades internas. Presume-se, assim, uma concepção mais voluntarista da realidade como é observado por Morgan (2000).

Na tentativa de transpor a limitação explicativa de análise técnica, o entendimento da mudança passou a se fundamentar na idéia de organização como sistema aberto. Emerge desse enfoque a abordagem contingencial que enfatiza a necessidade de se considerar o ambiente para definir as práticas administrativas. Isto conduziu à perspectiva teórica contrária à anterior, ou seja, no sentido ambiente-organização em que prevalece a concepção do determinismo ambiental (Monteiro, 1999).

Denota-se, em conseqüência, que a predominância das duas orientações básicas, consistem em uma mais determinista e outra mais voluntarista, ambas sustentam a teoria e a pesquisa organizacional.

Destaca-se que embora a abordagem ou teoria contingencial tenha sido criticada por ser mais um esquema de classificação que uma formulação teórica, ela contribuiu para a base atual do conhecimento (Bowditch e Buono, 1992), por enfatizar a

importância do ambiente, este foco ambiental dominou a teoria organizacional contemporânea (Hall, 1984).

Em razão disso, algumas teorias originárias do estudo sobre a mudança organizacional partiram do pressuposto de que o ambiente no qual estão inseridas as organizações é dinâmico, impondo-lhes restrições e algumas contingências (Miles, 1982). Nesta visão determinística do ambiente, a preocupação básica da empresa seria, na opinião de alguns teóricos, obter um ajustamento entre suas estruturas, processo e o ambiente (Lawrence, 1973; Miles, 1982).

Opondo-se à visão do determinismo ambiental, aparece a abordagem dos teóricos de política e análise institucional que, ao invés de Miles (1982) enfatizam o papel da escolha estratégica. Argumentam que as organizações são capazes de não só captar e adaptar-se às mudanças ambientais, como também de exercer uma escolha entre os tipos de ambiente nos quais desejam operar. Segundo esta abordagem, a adaptação ou mudança organizacional refere-se ao processo no qual a organização modifica sua estrutura e operações a fim de manter ou melhorar a performance (Darren apud Miles, 1982). A maneira pela qual a organização percebe e lida com o ambiente influencia e define o tipo de organização (Child e Smith, 1987). A adaptação organizacional para esses autores, refere-se à habilidade dos administradores de reconhecer, interpretar e implementar estratégias, conforme as necessidades e mudanças percebidas no seu ambiente de forma a assegurar a sobrevivência de suas organizações, bem como suas vantagens competitivas.

Pettigrew (1987; 1996) entende que a maioria dos estudos aborda a mudança como um evento singular, de alguma forma separado dos antecedentes, das implicações e das contradições inerentes ao relacionamento humano e à configuração das estruturas e dos processos organizacionais. Para tanto ele concebeu um quadro analítico de caráter contextual e processual, em que o esquema para o estudo da mudança encontra-se delineado a partir dos níveis de análise do indivíduo, do grupo, da organização e do sociológico, aliado às suas respectivas interações ao longo do tempo.

Com relação à adaptação estratégica Miles e Snow (1978) a define como um caminho percorrido em direção à mudança, incluindo tanto o comportamento proativo quanto o reativo. Segundo o seu modelo, as organizações podem ser classificadas de acordo com as estratégias usadas para responder ao ambiente, quais sejam: defensivas, prospectivas, analistas ou reativas.

Na opinião de Pettigrew (1996) a mudança estratégica deve envolver a interação contínua entre idéias a respeito do contexto da mudança, o processo de mudança e do conteúdo da mudança, com a habilidade em regular as relações entre estes três aspectos. Neste sentido, a mudança passa a ser vista como um processo humano complexo, onde todos os membros da organização desempenham sua parte, desde a percepção do contexto da mudança, a escolha do conteúdo da estratégia até o processo para a implementação da mudança (Pettigrew, 1987).

Observe-se que, de modo geral, as diversas perspectivas ou modelos de estudo sobre a mudança organizacional, contemplam visões diferenciadas, embora muitas vezes complementares da teoria e da pesquisa organizacional. Contudo, "cada

modelo tem sua especificidade e, como tal, é montado a partir de conceitos e agrupamentos de variáveis, bem como pela forma como tais variáveis estão relacionadas" (Orssatto, 1995, p.22).

Em suma, parece que os estudos encabeçados por Child e Smith e por Pettigrew buscam demonstrar uma visão mais realista de se pensar o processo de mudança. Nos estudos de Pettigrew (1987), é enfatizado o papel das políticas no contexto organizacional, observando a tomada de decisão e a mudança como um processo contínuo. Os estudos de Child e Smith (1987), tendem a focalizar a organização como a unidade de análise, dispensando maior ênfase na capacidade da administração em analisar o ambiente competitivo.

Essa visão permite ver, a mudança estratégica:

como um processo humano complexo em que todos desempenham sua parte: a percepção diferenciada, as buscas por eficiência e poder, as habilidades de liderança visionária, a duração das mudanças e processos sutis que gradativamente preparam o momento de apoio para as mudanças e, então, a implementação vigorosa da mudança (Pettigrew, 1996, p.145).

Cabe registrar que o estudo da mudança estratégica de organizações públicas prestadoras de serviços e entidades privadas sem fins lucrativos, requer uma preocupação especial considerando-se toda a reconceituação e reposicionamento que têm sido exigido do governo, como por exemplo, sobre a adequação do papel e das funções destas organizações (Monteiro, 1999).

Apesar da grande importância desse tipo de organização, nota-se que ela tem recebido pouca atenção dos estudiosos de administração, no sentido de analisar suas principais características e, a publicação de trabalhos sobre mudança estratégica é orientada para empresas privadas; isto resulta em dificuldades de aplicação à entidades que não possuem os mesmos objetivos ou condições de atuação.

Some-se a esse aspecto o fato de ainda existir no Brasil poucos trabalhos sobre mudança estratégica que utilizam o modelo *Firm-in-Sector* de Child e Smith (1987). Assim visto, a análise de mudança estratégica em organizações privadas sem fins lucrativos, especialmente em instituições universitárias é, ainda, carente de maiores evidências empíricas. No entanto, com base no exame da literatura corrente sobre o tema, foi possível identificar alguns poucos trabalhos nos quais seus autores utilizaram o modelo em referência, constituindo-se, desse modo, em contribuições empíricas que se relacionam à questão em estudo.

Em pesquisa realizada em uma empresa do setor da agroindústria, Orssatto (1995, p.64), percebeu-se que "é consistente a idéia de filtros perceptivos como sendo inerente à estrutura da organização, se aproximando da arena cognitiva de Child e Smith (1987)". Por decorrência, destaca-se que o setor passa a ser visto como um indicativo que a empresa deve tomar como referência para o desenvolvimento de suas estratégias.

Monteiro (1999, p.113), em seus estudos empreendidos junto aos institutos de pesquisas do governo federal, identificou que "os estilos de gestão dos dirigentes tenderam a constituir variáveis dependentes do tipo de pesquisa desenvolvida e das particularidades dos contextos nos quais os institutos foram criados e desenvolvidos". Constatou-se, ainda, que os referenciais teóricos e métodos utilizados mostraram-se adequados para a análise de mudança estratégica em organizações públicas, apesar de serem pensados e produzidos para organizações privadas.

Estas constatações são reforçadas por Pereira (1996, p.55), quando em um estudo realizado em uma organização hospitalar, comprovou que "a estratégia adotada por um hospital é consubstanciada na visão que faz do mundo hospitalar, na sua interpretação do ambiente e nos valores e bases cognitivas da sua coalizão dominante"

Os resultados dessas pesquisas vêm ilustrar, exemplificar e fortalecer os argumentos desenvolvidos pelos vários autores e que serviram de base para esta investigação.

### 2.1.1 Mudanças organizacionais

Denota-se que esforços para melhor compreender e analisar as mudanças nas empresas estão a demandar novas formas de conceber e de examinar a ação organizacional. Tudo leva a crer que a velocidade das transformações sociais, políticas, tecnológicas e econômicas, constituem-se um desafio constante, na busca de respostas rápidas e eficazes para problemas organizacionais.

A dificuldade em descrever e analisar as mudanças nas empresas tem sido reforçada ao justificar uma série de conceitos e concepções. Autores como Oliveira (1995), destaca três maneiras para o entendimento das mudanças organizacionais: linear, caótica e abrupta. A *mudança linear* é gradual, evolucionária e progressiva, pode ser melhor percebida ao se estudar as alterações de uma organização ao longo do tempo.

A *mudança caótica* costuma alterar o *modus operandi* de uma empresa, uma vez que pressupõe a revisão dos objetivos e a adoção de novas estratégias organizacionais. Tende a ser menos freqüente e a tornar-se mais comum em ambientes turbulentos e competitivos. Já a *mudança abrupta*, de acordo com Oliveira (1995) tende a ocorrer a partir de circunstâncias especiais ou fatos esporádicos advindos, por exemplo, de uma inovação de processo ou de produto, de uma nova legislação, ou mesmo da entrada de novas lideranças ou governantes. Neste caso, como a mudança tende a estar diretamente relacionada a um acontecimento novo, é restrita a possibilidade de sua previsão.

Já outros autores como Zaltman e Duncan apud Monteiro (1999), buscam analisar e interpretar a mudança a partir de três níveis básicos de análise: *individual*, *organizacional* e *societário*. O *nível individual* ou *micro* refere-se às mudanças na atitude ou no comportamento das pessoas. Nesse escopo, a mudança nas organizações é abordada como um fenômeno de comportamento do indivíduo. O *nível organizacional*

ou *intermediário* diz respeito às mudanças de caráter normativo, nos grupos de trabalho, nas estruturas, nas tecnologias e nos processos administrativos. Mediante esta concepção, a mudança costuma ser concebida como uma descontinuidade nas estratégias, nos objetivos e nas tarefas normalmente associada às alterações no contexto ambiental, nos valores e nos interesses dos membros da organização.

No *nível societário* ou *macro*, os autores destacam as várias transformações ou revoluções da sociedade. Desse modo, tal nível refere-se às relações de interdependência entre as dimensões do ambiente e as organizações. Neste caso, o enfoque recai nos condicionantes sócio-culturais, políticos, econômicos, legais e tecnológicos.

Contudo, cabe salientar que a ocorrência de mudanças nas organizações, pode estar relacionada tanto à pressões externas quanto internas. Se for considerada como um fenômeno inerente à vida das organizações, ela pode ser associada a qualquer modificação ou ruptura ocorrida nas estruturas, nas tecnologias e nos processos administrativos.

Assim sendo, a compreensão da mudança parece requerer o entendimento, ainda que teórico, sobre o ambiente organizacional.

Para caracterizar o ambiente organizacional, Bowditch e Buono (1992, p.143) utilizam duas "perspectivas analíticas: o *ambiente geral* versus *ambiente específico* e o *ambiente real* versus o *ambiente percebido*".

O *ambiente geral* compreende as condições que potencialmente podem afetar a organização tais como: as condições tecnológicas, econômicas e culturais; fatores demográficos, sociais e de mercado; interações políticas; estrutura legal. O *ambiente específico*, é constituído por fatores e condições externas que têm relevância imediata para a organização: inclui os clientes, os fornecedores, os grupos de interesses, a associação de classe, os sindicatos, e as autoridades regulamentadoras.

O *ambiente real*, também entendido como o ambiente objetivo, é constituído pelas entidades, objetos e condições que existem fora da empresa, logo concentra-se nos ambientes geral e específico da organização. Considerando-se que cada organização tem características próprias, obviamente elas possuem um ambiente real, mensurável e externo à mesma. Por sua vez, o *ambiente percebido* ou subjetivo reflete a interpretação subjetiva da organização tidas por seus gerentes. Por isso, embora o ambiente se torne conhecido em uma organização devido às percepções de seus gerentes, as decisões tomadas com base em uma percepção errada do ambiente, podem causar conseqüências graves e diversas à organização.

Parece evidente que o ambiente é um fator chave para a compreensão do que se passa nas e com as organizações. Hall (1984), adverte que toda organização depende, de alguma forma, de seu ambiente, pois cada uma adota estratégias internas para lidar com as pressões percebidas, gerando posturas específicas.

## 2.2. TIPOS DE MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES

Admitindo-se que as organizações podem ser estudadas a partir de certas características comuns, os esquemas ou tipologias usados para classificá-las apresentam como finalidade agrupar aspectos similares de atuação das empresas, para inferir sobre as relações de interdependência entre as variáveis organizacionais.

Citando Hall (1984), os trabalhos com base em tipologias costumam entender o comportamento e o desempenho de empresas por meio de elementos de uma mesma natureza, compartilhados interna e externamente. Entretanto, grande parte dos autores são cautelosos quanto à classificação generalizada dos fenômenos organizacionais, devido a necessidade de se tratar algumas das variáveis organizacionais considerando o resultado da conjugação de esforços entre outros fenômenos.

Observa-se esta postura na literatura corrente tanto nos trabalhos de caráter prescritivo quanto nos trabalhos de caráter analítico. As abordagens prescritivas costumam enfatizar procedimentos relativamente padronizados para o estabelecimento de cursos de ação. Quanto as abordagens de caráter analítico, elas procuram buscar soluções a partir do exame de cada fenômeno organizacional e de suas inter-relações.

Decorrente dessas considerações, as mudanças organizacionais podem ser agrupadas em dois tipos: as *mudanças planejadas* e as *não planejadas*.

### 2.2.1 Mudanças planejadas

A concepção de *mudança planejada* pressupõe um trabalho previsível, consciente e deliberado com o fim de estabelecer uma nova situação de equilíbrio organizacional. Para Oliveira (1995), na mudança planejada o planejamento assume um caráter prioritário, dado que mesmo em pequenas proporções, uma mudança pode influenciar e ser influenciada por vários componentes da estrutura, pelos processos e pelo comportamento dos membros da organização. Isso leva ao entendimento de que as mudanças planejadas costumam depender da identificação adequada dos problemas, das oportunidades e das ameaças, além do compartilhamento do poder e dos interesses das lideranças que podem atuar como agentes potencializadores ou restritivos de mudanças, incluindo-se os componentes culturais

Em síntese, as *mudanças organizacionais planejadas* demandam movimentos antecipatórios, flexíveis e integrados, nos moldes ou preceitos do planejamento estratégico. Este refere-se a um tipo de mudança que costuma abranger um trabalho de concepção e de desenvolvimento de estratégias organizacionais, para obter vantagens competitivas diante da concorrência (Oliveira, 1995), portanto, diz respeito às formas de organização das atividades produtivas de longo prazo, a partir de um direcionamento relacionado com as interações com o ambiente externo. Além do mais, essa maneira de planejar as mudanças tende a retratar as percepções dos dirigentes de uma empresa sobre a missão e a vocação empresariais, orientando as decisões fundamentais sobre os rumos dos negócios.

### 2.2.2 Mudança não planejada

Ao se comparar as planejadas com as não planejadas, pode-se perceber que os desafios são ainda maiores. Isto por que pressupõem a análise de fatores muitas vezes imprevisíveis ou de difícil identificação. Essas mudanças dizem respeito aos movimentos estratégicos ou incrementais, que acabam por caracterizar alterações estruturais, tecnológicas e nos processos administrativos, além de reações adversas de pessoas ou grupos envolvidos com a mudança

O fato de se referir a movimentos aleatórios e de difícil previsão restringe a área das *mudanças organizacionais não planejadas* que dizem respeito às variáveis de pouco controle por parte dos agentes de mudança. Esses movimentos, embora fortuitos, não são necessariamente negativos ou positivos. Dependendo da magnitude dos seus condicionantes, podem atuar como recursos promotores de um melhor desempenho organizacional.

Essa ambigüidade é abordada por Pettigrew (1990), quando salienta que a maioria dos estudos aborda a mudança como um evento singular, de alguma forma separado dos antecedentes, das implicações e das contribuições inerentes ao relacionamento humano e à configuração das estruturas e dos processos organizacionais

Desse modo, para o pleno entendimento da mudança há a necessidade de se incluir a dinâmica do contexto e a da ação, ou seja, como os contextos internos e externos são produzidos pelas práticas adotadas e vice-versa. Como afirma Pettigrew (1990), a história e a interpretação dos eventos que a constituem têm forte potencial para revelar os padrões de continuidade e indiosincrasias das mudanças, além de possibilitar o mapeamento das diversas causas e efeitos a elas relacionados. Neste caso, os diferentes níveis de análise são observados como tendo os seus próprios momentos, razão e trajetória.

## 2.3 MUDANÇA E ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA

Certamente, um processo de mudança é algo mais amplo do que o puro entendimento das dimensões ambientais listadas no item anterior. No entanto, a simples conscientização sobre a existência de múltiplas forças que influenciam os acontecimentos, bem como o conhecimento da extensão em que elas ocorrem e a compreensão dos níveis de importância que possuem em relação à organização, colocam a organização em melhor situação quanto à tomada de decisões estratégicas (Bowditch e Buono, 1992), que é, antes de tudo, um processo político que implica na modificação da distribuição de recursos e de poder pelos vários níveis ou unidades organizacionais (Hutt; Walker e Frankwick, 1995).

Neste sentido, o enfoque a respeito da *mudança estratégica* deve ser ampliado para considerar também dimensões políticas e culturais do fenômeno, a cognição dos membros e as relações entre vários níveis que moldam os processos ao longo do tempo. Extrai-se do exame da literatura, que a mudança deve ancorar-se em estratégias consistentes, de modo que a definição de estratégias assume crucial

importância para o entendimento da mudança. Utiliza-se, nesse caso, a conceituação de estratégia de Mintzberg (1987), como plano, padrão, posição e perspectiva.

Como *plano*, a *estratégia* refere-se à escolha intencional de curso de ação para lidar com situações predeterminadas. A estratégia supõe algo consistente e deliberado, onde encontra-se focalizado o papel dos gestores na tomada de decisão organizacional. Como *padrão*, ela requer que se analisem as estratégias através de longos períodos de tempo, como se formam e desaparecem nas organizações, bem como a investigação dos pontos de mudança (Mintzberg, 1987). Para esse autor, considerar a estratégia como um padrão implica a existência tanto de ações deliberadas como emergentes. Definidas ou *não a priori*, estas ações formam e caracterizam estratégias. Isso pressupõe, não apenas movimentos previamente identificados, resultantes de um processo de planejamento, mas, também, deslocamentos espontâneos de adaptação estratégica originários da relação entre a organização e o ambiente. Isso reforça a noção de *estratégias emergentes*.

A definição de estratégia como uma posição, permite focalizar a relação direta entre a organização e o ambiente. Elas tendem a ser delineadas pelos nichos populacionais, pela concentração de recursos ou mesmo pelo posicionamento no mercado e pelos relacionamentos interorganizacionais. Enquanto a noção de estratégias como perspectiva ou produto da percepção das pessoas, refletida no conjunto de valores compartilhados pelos integrantes de uma dada organização, é outra forma de entendimento da estratégia organizacional, abordada por Mintzberg (1987). Ao contrário da visão anterior, o foco desta estratégia está na dinâmica interna de uma organização particular.

Para Miles e Snow (1978), é possível não haver duas estratégias organizacionais iguais, uma vez que as organizações representam seus próprios ambientes. Isto é, toda organização escolherá seu alvo de mercado e desenvolverá seu próprio conjunto de produtos e serviços, cujas decisões terão uma configuração particular de tecnologia, estrutura e processo consistente conforme sua estratégia.

Embora a capacidade de uma empresa para manter-se ajustada com as condições ambientais e, ao mesmo tempo, ser administrada internamente se constitua em um processo dinâmico e complexo, Miles e Snow (1978), defendem um ciclo de ajustamento. Segundo os autores, o ciclo adaptativo proporciona um meio de conceituação dos principais elementos de adaptação, ao questionar, verificar e redefinir maneiras pelas quais as organizações interagem com os ambientes e os mecanismos pelos quais os objetivos são alcançados. Da mesma forma, eles entendem, que a capacidade e habilidade que os gestores têm de identificar e resolver as várias circunstâncias pertinentes ao mercado em que se deseja atuar, costuma caracterizar problemas empresariais ou empreendedores, administrativos e de engenharia. Nesse sentido, a escolha estratégica tende a ser delineada a partir de quatro tipos de estratégias organizacionais: defensoras, prospectoras, analistas ou reativas.

Nas estratégias do tipo defensivas, as organizações dedicam atenção à melhoria de suas operações, buscam uma certa estabilidade de suas práticas e produtos organizacionais. Em consequência, as empresas tendem a atuar em segmentos bem

definidos, onde raramente necessitam fazer grandes ajustamentos em suas tecnologias, estruturas ou métodos de operação. As estratégias prospectoras, por sua vez, privilegiam a busca de oportunidade de mercado e respondem às tendências ambientais emergentes. Para tanto, desenvolvem habilidades para identificar e anteceder eventos externos. Opondo-se às estratégias defensoras, as prospectoras concentram esforços nas ações e nas práticas inovadoras.

Tanto as estratégias defensoras como as prospectoras são consideradas por Miles e Snow (1978), como dois extremos de um mesmo *continuum*, abrindo espaço para outros tipos de padrões do comportamento organizacional. Neste espaço, estão as estratégias analistas que combinam as duas estratégias anteriores. As organizações analistas operam rotineira e, eficientemente, mediante o uso de estruturas e processos formalizados, eles buscam minimizar os riscos de cada uma das outras estratégias, balanceando entre as escolhas, as prioridades ou os cursos de ação.

Nas estratégias do tipo reativas, as organizações percebem a mudança e a incerteza que ocorrem em seus ambientes, mas têm dificuldades de responder eficazmente. Esse tipo de estratégia tende a reforçar a necessidade de articulação das potencialidades e os recursos internos, bem como dos pontos fortes e fracos para a adoção de estratégias, mais adequadas, conforme as peculiaridades dos produtos ou serviços, das estruturas, e das tecnologias.

As concepções acerca do conceito de estratégia têm sido tão amplamente empregadas, que pesquisadores e estudiosos do assunto como Mintzberg e Quinn (2001), citam que o termo estratégia já perdeu significado claramente definido. Assim, pode-se aceitar que o conjunto de políticas, de planos e de objetivos de uma organização expressa sua estratégia para lidar com um ambiente complexo.

Segundo a concepção de que as organizações dependem, em maior ou menor grau, das condições ambientais, Mintzberg e Quinn (2001), defendem a existência de dois aspectos na maneira pela qual uma empresa se relaciona com seu ambiente: o negócio precisa equiparar e adaptar-se ao ambiente, necessita simultaneamente, de competir com outras empresas que também estão tentando adaptar-se. Para eles esta característica dual do relacionamento da organização e seu ambiente tem sua analogia em dois aspectos de opção estratégica.

O primeiro aspecto de adaptação tem a ver com a missão da organização, e sua análise é feita, geralmente, observando as condições econômicas e sociais ao longo do tempo. O segundo aspecto é relativo à posição competitiva da empresa sendo que a sua análise, ao contrário, normalmente, enfoca as diferenças entre as empresas em um determinado período. Por esta razão, Mintzberg e Quinn (2001), denominam o primeiro de *aspectos genéricos da estratégia* e o segundo de *estratégia competitiva*.

Conforme estes autores, a *estratégia genérica* trata da criação do valor social - tais como a questão de os produtos ou serviços valerem ou não mais que seu custo. A *estratégia competitiva* aborda por outro lado, a necessidade de a empresa capturar parte do valor social na forma de lucro, o que leva à disputa entre duas ou mais organizações por recursos e por clientes.

Nas estratégias genéricas, acomoda-se a consideração de tipos de estratégias, por exemplo, como o da diversificação, que representa investir em um novo produto, em um novo mercado quer os produtos diferentes sejam ou não relacionados e quer isso seja feito por aquisição de outras empresas ou pela abertura de novos negócios, ou por meio de desenvolvimento interno que represente a conjunção dos processos de produção, de distribuição, de vendas, dentre outros processos organizacionais.

De um modo geral, o conceito de adaptação organizacional supõe convergência com o pensamento de Miles e Snow (1978) sobre a existência de um ciclo adaptativo. A formulação e a reformulação de estratégias, passam a ser configuradas conforme as condições ambientais, as características estruturais e as percepções dos membros da organização, cujos referenciais fundamentam a perspectiva da escolha estratégica.

Certamente que estes argumentos, por terem sido tratados genericamente, não são suficientes para explicar os fenômenos de mudança e adaptação estratégica nas organizações. Uma exploração mais abrangente será objeto do tópico a seguir, que fornecerá as perspectivas teóricas para o estudo da mudança estratégica organizacional

## **2.4 PERSPECTIVAS QUE EXPLICAM O PROCESSO DE MUDANÇA E ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA**

O exame da literatura sobre este assunto permite observar a predominância de duas orientações básicas: uma é mais determinista e outra mais voluntarista para a teoria e para a pesquisa organizacional que podem ser investigadas sob a forma de um *continuum*. Essas orientações estão associadas aos vários níveis de análise, de natureza microanalítica/individual, de grupo ou organizacional incluindo outros de natureza macroanalíticas/sociológico, de populações ou comunidades. Autores como Hall (1990), Astley e Van De Ven (1983), dentre outros, evidenciam a necessidade de se empregar abordagens compostas para o adequado estudo do ambiente, da mudança e da ação organizacional.

As perspectivas determinísticas são as que concebem as organizações como altamente controladas e coagidas a se adaptarem de acordo com as imposições do ambiente (Miles, 1982). Destacam-se a abordagem da seleção natural e a institucional. Em relação às voluntaristas, a adaptação organizacional é vista como resultado das escolhas feitas pela coalizão dominante. São, portanto, as perspectivas que concebem as organizações que emergem dos valores de atores organizacionais; são as perspectivas da dependência de recursos e da escolha estratégica. Essas perspectivas serão detalhadas a seguir.

### **2.4.1 Perspectiva da seleção natural**

A seleção natural parte do pressuposto de que as mudanças do ambiente, e não da organização, determinam sua sobrevivência. As organizações parecem apresentar, nesses termos, pouca capacidade de escolha e têm dificuldades de adaptação.

As organizações que se integram ao ambiente conforme essa perspectiva têm, segundo Miles (1982), algumas características marcantes. Uma delas, refere-se à inércia presente na empresa considerada prisioneira do seu ambiente. Assim, as mudanças em um dado grupo de organizações resultam da entrada de uma nova organização no setor, e não de inovação ou mudanças que ali se realizam. Segundo a perspectiva da seleção natural, as organizações têm sua capacidade de adaptação restrita por fatores internos e também externos (Miles, 1982).

Em nível interno, a organização lida com fatores tais como estrutura de custos, alocação de recursos e normas que tem a função de preservar o *status quo* da estrutura e da estratégia empresarial, limitando a escolha de opções alternativas. Os fatores externos como barreiras econômicas e legais de entrada, saída e limites de atuação também restringem a escolha organizacional.

Com efeito, a perspectiva da seleção natural não trata com unidades organizacionais em particular, mas sim, com as populações de organizações. Outra característica das organizações, segundo essa perspectiva, é a suposição de que é o ambiente que seleciona as empresas mais aptas e a elas é negado o papel da escolha estratégica, minimizando desse modo o seu potencial de adaptação individual.

#### **2.4.2. Perspectiva institucional**

As investigações desta perspectiva têm sido desenvolvidas a partir de organizações sem fins lucrativos (Hall, 1990), e os trabalhos feitos por DiMaggio e Powell são um dos pilares para o entendimento da perspectiva institucional que concebe o desenho organizacional não como um processo racional, mas como resultado de pressões externas e internas que com o tempo levam-nas a se assemelharem (Hall, 1990). Neste caso, os elementos culturais e subjetivos tendem a assumir um papel de destaque no desempenho, se comparados a fatores como as especificações de mercado e as demandas por novas tecnologias. Para manter a sobrevivência, as organizações buscam a conformação de suas atividades e de suas práticas com as características do ambiente. Tal fato sugere uma tendência à homogeneização organizacional ou isomorfismo (Pereira, 1996).

Depreende-se, portanto, que a questão central gira em torno do conceito de isomorfismo. As mudanças entre organizações tendem a convergir produzindo um isomorfismo institucional. DiMaggio e Powell apud Hall (1990), argumentam que o isomorfismo institucional é a razão dominante pela qual as organizações assumem as formas que têm.

DiMaggio e Powell (1991), apresentam três tipos ou mecanismos isomórficos predominantes: *coercitivo*, *mimético* e *normativo*. O *isomorfismo coercitivo*, resulta de pressões formais e informais, de caráter punitivo sofridas pelas organizações, ao longo do tempo. Essas pressões podem ocorrer de uma organização para outra; de uma organização para várias; do conjunto de organizações entre si e de várias organizações para apenas uma organização. Em conseqüência de forças

coercitivas, a mudança organizacional pode ocorrer como resposta a uma nova legislação ou modificações definidas por órgãos governamentais do poder legislativo, executivo ou judiciário (Monteiro, 1999).

O *isomorfismo mimético* para DiMaggio e Powell (1991), corresponde a um processo de imitação de políticas, de estratégias, de estruturas, de tecnologias, de sistemas produtivos, de produtos, de serviços e de práticas administrativas. Tende a ser mais observado quando as organizações enfrentam riscos de sobrevivência. O *isomorfismo normativo* caracteriza-se por forças advindas de certos padrões sociais que orientam o comportamento. Para os adeptos desta perspectiva, a percepção do ambiente interfere na ação organizacional, uma vez que os elementos culturais encontram-se implícitos nos processos de mudança (Monteiro, 1999).

Essa consideração leva ao entendimento de que as ações da empresa obedecem a padrões intimamente ligados à cultura da organização. Segundo Pettigrew (1996, p. 146), a "cultura é pensada como um conjunto complexo de valores, crenças e pressupostos que definem os modos pelos quais uma empresa conduz seus negócios". Nesse escopo, a natureza das organizações formais, dos seus processos, produtos e serviços advém de redes complexas de relações de trocas norteadas por elementos normativos e culturais passíveis de interpretação. Nesse âmbito, conforme Machado-da-Silva e Fonseca (1993) a empresa passa ser entendida a partir da interdependência entre regras, valores, objetivos e interesses comuns, que tendem a influenciar a percepção da realidade, selecionando os eventos considerados mais relevantes, por meio de filtros perceptivos ou interpretativos.

Neste caso, os elementos culturais e subjetivos tendem a assumir um papel de destaque no desempenho da organização, na medida em que se legitimam as ações por ela desenvolvidas. A legitimação diz respeito a condicionantes do comportamento de grupos ou pessoas, decorrentes de normas, de crenças e de leis aceitas, compartilhadas e disseminadas como válidas pelos membros da organização.

Tal posicionamento sugere, no entender de Monteiro (1999), que a natureza das práticas e dos procedimentos adotados por empresas pode variar de acordo com os componentes culturais resultantes da dinâmica entre fatores externos e internos às organizações. Apesar das diferentes concepções com relação aos diversos componentes culturais, a importância de se compreender suas formas de manifestação reside na necessidade de visualizar as organizações como sistemas estruturados mediante a troca de conjuntos de significados, construídos em torno de valores, crenças, hábitos e interesses compartilhados, que modelam a interpretação de suas características pelos membros da organização.

Extraí-se do exame da literatura que a proposição de que as organizações comportam propriedades culturais manifestadas em crenças, rituais, mitos ou histórias, alcança diversas interpretações sobre o tema, conforme as orientações teóricas de cada autor. Como observa Fleury (1993), durante o desenvolvimento das atividades, tais significados consolidam-se em padrões de interação, constituindo-se a base para a resolução dos problemas organizacionais. Nesse sentido, embora as organizações

sofram mudanças estratégicas, decorrentes de pressões tanto externas como internas, buscam a manutenção dos valores institucionalizados no seu universo cultural.

Esse tipo de consideração reforça o entendimento de que a cultura organizacional funciona como filtro perceptivo ou interpretativo, se aproximando da idéia da *arena cognitiva* de Child e Smith (1987).

Cumpra forçosamente registrar que esse entendimento sugere muitas formas de penetrar ou resgatar a cultura de uma organização. A análise da história, a interpretação dos costumes, dos ritos, dos rituais, dos valores, dos mitos são alguns dos caminhos. Entretanto, há necessidade de um rigor científico, tanto no que concerne à teoria e aos conceitos fundamentais da própria antropologia, quanto à própria realidade das organizações, sem os quais os riscos de se perder é muito grande, tanto quanto o de se manter uma posição objetiva no estudo e na compreensão da cultura organizacional. Aprofundar o estudo da questão cultural não é objetivo desta dissertação.

#### **2.4.3. Perspectiva da dependência de recursos**

Na perspectiva da dependência de recursos, as organizações são vistas como dependentes de recursos ambientais para sua sobrevivência, com certo grau de incerteza quanto à obtenção ou não deles. Hall (1990), diz que a importância e urgência da aquisição de recursos e da gestão das interdependências fazem das organizações, tal como consideradas nessa perspectiva, entidades cuja evolução parece depender da disposição dos recursos no ambiente. Desse modo, as organizações veriam seu futuro traçado, não pela orientação no sentido dos seus próprios objetivos, mas pela ação de constrangimentos externos que determinariam, em última análise, suas próprias escolhas organizacionais.

A perspectiva da dependência de recursos reconhece os efeitos do ambiente sobre os resultados das estratégias, além disso, concentra-se no papel da gerência a obrigação de captar recursos para obter uma performance satisfatória (Rossetto e Rossetto, 2000).

Esta perspectiva parte da suposição de que nenhuma organização é capaz de gerar todos os recursos de que necessita e nem todas as atividades de que precisa e que podem ser realizadas dentro de si mesma. Essas condições implicam nas suas dependências ambientais, daí a necessidade de se obter recursos. Por esta razão, as organizações mantêm-se tal como participantes ativas em suas relações com o ambiente (Hall, 1990).

As organizações não só dependem do ambiente como também de outras organizações, uma vez que precisam de recursos que são oferecidos por outras organizações. De acordo com Hall (1990), este modelo se caracteriza como um modelo interorganizacional de dependência de recursos.

Outra característica dessa perspectiva é que a dependência de recursos não inclui os objetivos como parte do processo de tomada de decisão Hall apud Cunha (1993, p. 39):

Note-se (...) que a premência da aquisição de recursos por parte das organizações e o caráter essencial desta atividade no quadro do processo organizacional global, acabam por diminuir até tornar irrelevante o papel dos objetivos organizacionais. Assim, se o papel da definição de objetivos assume uma importância central no quadro de algumas abordagens do trabalho e das organizações, esse é simplesmente esvaziado de qualquer sentido no âmbito da perspectiva da dependência dos recursos.

#### **2.4.4. Perspectiva da escolha estratégica**

A perspectiva da escolha estratégica tem origem nos estudos de Child (1972) sobre o relacionamento entre as organizações e seu ambiente. Em seus estudos foi constatado, após várias pesquisas, que os modelos teóricos desenvolvidos sobre o tema desconsideravam o papel dos arranjos internos e a capacidade dos gestores de estabelecerem escolhas e de definir cursos de ação. Por conseguinte, o autor argumenta que a análise da organização e do ambiente deve reconhecer o exercício da escolha pelos tomadores de decisão, eles contam com a possibilidade de terem poder para definir seus ambientes organizacionais.

Segundo Miles (1982), esta perspectiva enfatiza o papel do aprendizado e da escolha no processo de adaptação organizacional. Uma organização não só tem habilidade para alterar a si própria tendo em vista contingências, restrições ou oportunidades do ambiente, como também é capaz de exercer considerável influência sobre os ambientes nos quais opera.

O conceito de escolha estratégica implica na decisão adotada dentre um conjunto de alternativas com relação à estratégia empregada pela organização em suas interações com o ambiente. Isto supõe que o ambiente não coloca a organização em uma situação em que as escolhas não são possíveis. Entretanto, a organização encara um conjunto de possibilidades alternativas ao tratar com o seu ambiente (Hall, 1990). Observa-se, contudo, que esse processo de escolha caracteriza-se por ser um processo político na medida em que diferentes alternativas são apoiadas por diversas coalizões dentro da estrutura decisória. A opção selecionada resultará do poder dos indivíduos e dos grupos que o apóiam (Hall, 1990).

Na perspectiva da escolha estratégica há uma alta escolha organizacional e um baixo determinismo ambiental. A escolha estratégica determina o domínio organizacional; há um pluralismo ambiental; a falta de recursos não é considerada um fator problemático; são poucas as restrições políticas; além de que as organizações podem afetar seu domínio e as condições nas quais desejam competir (Hrebiniak e Joyce, 1985).

Miles e Snow (1978), consideram que a perspectiva da escolha estratégica possui cinco características: *coalizão dominante*; *percepções*; *segmentação*; *busca de atividades*; e *restrições dinâmicas*.

A *coalizão dominante* representa um grupo de tomadores de decisão, que exerce grande influência sobre o sistema. A coalizão é tratada por Child (1972), em termos de sua capacidade de influenciar na formulação de estratégias e no modo como esta influência é decisiva ao implantar a visão deste grupo. Com relação às *percepções*, Miles e Snow (1978) afirmam que a coalizão dominante cria e atua sobre o ambiente relevante para a organização. A ação da organização sobre o ambiente ocorre mediante respostas àquilo que a administração percebe.

A *segmentação* define-se pela divisão do ambiente de acordo com a percepção da coalizão dominante. Isto influencia numa posterior divisão da organização em sub-unidades, para as quais serão alocados recursos de acordo com suas importâncias estratégicas. A busca de atividades refere-se à responsabilidade que a coalizão dominante tem pela avaliação dos elementos do ambiente considerados mais críticos para a organização. A partir deste momento, será determinada a atitude que a organização tomará acerca do ambiente a saber: reativa ou proativa.

As *restrições dinâmicas* dizem respeito ao fato de que a coalizão dominante toma decisões adaptativas que tendem a ser restringidas pelas estratégias, estruturas e pelos desempenhos passados e atuais da organização.

Percebe-se que a coalizão dominante como expressão do poder nas organizações constitui-se como questão central da escolha estratégica. Reforçando essa idéia Child (1972), considera que toda a organização tem uma coalizão dominante que, por sua vez tem autonomia para tomar decisões. A coalizão dominante cria um espaço próprio para sua organização à luz de sua percepção do ambiente.

## 2.5. UMA FRAMEWORK DO ESTUDO DA MUDANÇA

A mudança nas organizações abrange, tendo em vista a sua complexidade, várias interpretações ou abordagens que retratam a dificuldade de se compreender o processo de adaptação organizacional. Contudo, face às restrições inerentes a qualquer uma das perspectivas anteriormente abordadas, o estudo da mudança nas empresas tende a requerer a consideração dos vários enfoques, de modo interativo e complementar. Astley e Van De Ven (1983), dentre outros, evidenciaram a necessidade de abordagens multianalíticas para o adequado estudo do ambiente e da mudança organizacional

Atendo-se ao exame da literatura sobre o assunto, observa-se a predominância de duas orientações básicas, uma é mais determinista e a outra, mais voluntarista para a teoria e para a pesquisa organizacional. Essas orientações normalmente estão associadas aos vários níveis de análise, de natureza microanalítica e até outras de natureza macroanalíticas.

Comumente os modelos mais utilizados no estudo da mudança organizacional (Contingencial e Desenvolvimento Organizacional) pouco explicam os processos, esquecem mesmo de tratar o contexto político da organização, que é importante no entendimento das mudanças estratégicas organizacionais. Esses modelos freqüentemente se preocupam com pequenas mudanças ao contrário de analisarem as mudanças de forma dinâmica e holística (Pettigrew, 1990).

Ao discordar da visão determinista, Pettigrew (1990), adverte que as organizações mesmo sofrendo pressões do meio, têm possibilidade de fazer escolhas estratégicas, ainda que limitadas pelas mudanças do contexto dos negócios. Porém, muitas pesquisas em mudança organizacional são a-histórica, aprocessual e acontextual (Pettigrew, 1987; 1990).

Com base nesses referenciais foi concebido um esquema teórico, supondo-se que o mesmo possa fornecer benefícios, possibilitar o uso de uma mesma linguagem para a explicação de um fenômeno e elucidar os relacionamentos das variáveis envolvidas. Contudo, consiste num estudo histórico, processual e contextual, baseando-se fundamentalmente nos estudos de Child e Smith (1987), com algumas contribuições de Pettigrew (1987; 1990).

A essência do modelo contextual de pesquisa desenvolvido por Pettigrew (1987), é desenvolver a interação contínua entre idéias a respeito do contexto e do processo de mudança. Child e Smith (1987), utilizaram-se de uma contribuição teórica semelhante, baseada na relação contextual para formular um modelo de análise dos processos de mudança organizacional. O modelo desses dois autores consiste em três elementos dentro do setor no qual a organização opera: arena cognitiva, condições objetivas e rede colaborativa.

Para Pettigrew (1987), a maneira de se opor às deficiências com relação à literatura da mudança estratégica passa por pesquisas que consideram os caracteres contextuais, processuais e históricos, logo, longitudinais.

A *análise contextualista* de um processo de mudança, definida por Pettigrew, denomina o fenômeno em termos de análise dos *níveis vertical* e *horizontal*. O *nível vertical* refere-se as interdependências entre os mais altos e os mais baixos níveis de análise, sobre o fenômeno a ser explicado, como por exemplo, o impacto de uma mudança no contexto sócio-econômico sobre os fatores do contexto intraorganizacional e o comportamento do grupo de interesse. O *nível horizontal* refere-se às interligações seqüenciais entre um fenômeno histórico, o passado e o futuro; a importância do contexto e da ação (o agir); a natureza das causas da mudança (Pereira, 1996).

O *modelo contextualista* - contexto, conteúdo e processo - proposto por Pettigrew (1987; 1996), para análise da mudança estratégica, parte da noção de que a formação do conteúdo de uma nova estratégia presume controlar e administrar seu contexto e seu processo. A Figura 2.1 demonstra os elementos do modelo.

O contexto (é o "porquê" da mudança) refere-se ao ambiente social, econômico, político e competitivo em que a empresa atua. Este é portanto o contexto externo. O "contexto interno refere-se à estrutura, à cultura organizacional e ao contexto político da empresa, por meio das quais as idéias de mudança devem fluir" (Pettigrew, 1996, p.147).

Sobre o conteúdo (é o "o quê" deve mudar) Pettigrew (1996, p.147), "refere-se às áreas específicas de mudança que estão sendo examinadas. Desse modo, a empresa pode estar procurando mudar a tecnologia, a mão-de-obra, os produtos, o posicionamento geográfico ou realmente a cultura organizacional". O processo de mudança, "refere-se às ações, reações e interações das várias partes interessadas, na medida em que procuram alterar a empresa em seu estágio presente tendo em vista o futuro" (Pettigrew, 1996, p.147).

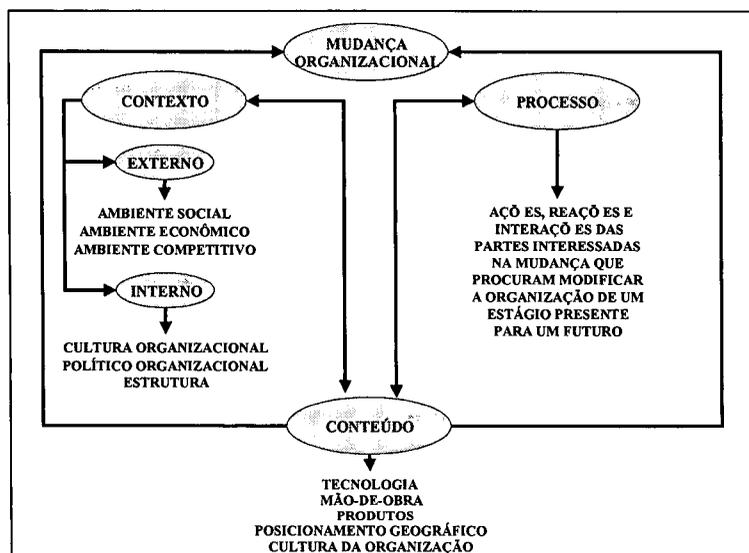
Do modelo de Pettigrew destacam-se dois conceitos: *o de cultura e o de estrutura organizacional*. Sobre *cultura* o próprio Pettigrew (1996, p.146), esclarece o seu entendimento:

No nível mais profundo, a cultura é pensada como um conjunto complexo de valores, crenças e pressupostos que definem os modos pelos quais uma empresa conduz seus negócios. Tal núcleo de crenças e pressupostos básicos é, naturalmente, manifestado em estruturas, símbolos, mitos e padrões de recompensas dentro da organização.

Estrutura organizacional é definida como alocação formal de regras de trabalhos e mecanismos de administração para controlar e integrar atividades de trabalho, incluindo todas as atividades que cruzam as fronteiras organizacionais formais (Child, 1972). Neste sentido, a estrutura organizacional é um importante elemento do modelo -contexto, conteúdo e processo - pois se ela não é adaptada ao contexto, oportunidades são perdidas, os custos podem aumentar e a sustentação da organização é ameaçada.

Desse modo, uma característica a ser considerada da ação administrativa no processo de mudança estratégica é a necessidade de alterar a estrutura e o contexto cultural na qual as mudanças estão sendo articuladas (Pettigrew, 1987).

Outro fator a ser destacado é o papel da liderança no contexto dos processos de mudança. O papel do líder para iniciar o processo de mudança estratégica é relevante (Pettigrew, 1987). Líderes estabelecem novos objetivos e criam novas estratégias à luz do entendimento da organização e do seu meio ambiente. Pettigrew (1987), adverte que em tempos de incertezas os indivíduos, em posição de liderança, podem fazer diferença e quando se olha para os eventos atuais, mais fácil se torna para identificar a mudança e verificar uma visível mão da liderança no processo de transformação.



**Figura 2.1 - Elementos do modelo de Pettigrew**

Fonte: Adaptado de Pettigrew (1996)

Em suma, nos meandros do modelo de Pettigrew (1987),

a questão da mudança estratégica é colocada menos em termos de como a proposta ou objeto de mudança é impingido para dentro do sistema e mais como esses processos podem ser agilizados, como as condições que determinam as interpretações feitas pelas pessoas das situações que podem ser alteradas e como o contexto pode ser mobilizado para obter efeitos práticos para a organização (Pereira, 1998, p.52).

A análise de Child e Smith (1987), se concentra no setor a que a empresa pertence, delimitando neste sentido o foco contextual desenvolvido por Pettigrew (1987). O modelo de Child e Smith (1987), conhecido como *Firm-in-Sector*, é composto por três aspectos do setor para a transformação organizacional: *condições objetivas*, *arena cognitiva* e *rede colaborativa*. A Figura 2.2 demonstra os elementos do modelo.

As *condições objetivas* do setor constituem-se de um conjunto de fatores que podem criar pressões para a mudança da empresa na medida em que ela possa depender da captação de recursos para o seu desenvolvimento, na mesma proporção em que seu comportamento deve ser apropriado por aquelas condições estabelecidas. Neste sentido, as condições objetivas podem ser tecnológicas, econômicas, sociais e, até mesmo, referir-se a concorrentes, fornecedores e governo. Em suma, pode-se dizer que se parecem com o contexto externo de Pettigrew.

A *arena cognitiva* é formada pelas representações mentais e percepções que a coalizão dominante faz do ambiente. É o que Bowditch e Buono (1992), chama de ambiente percebido. Reflete a interpretação subjetiva do ambiente real que constitui o ambiente objetivo composto por entidades, objetos e condições existentes fora da organização. Embora no fundo, o ambiente objetivo condicione a relação entre a escolha estratégica e a efetividade organizacional - tese básica da contingência - é o ambiente

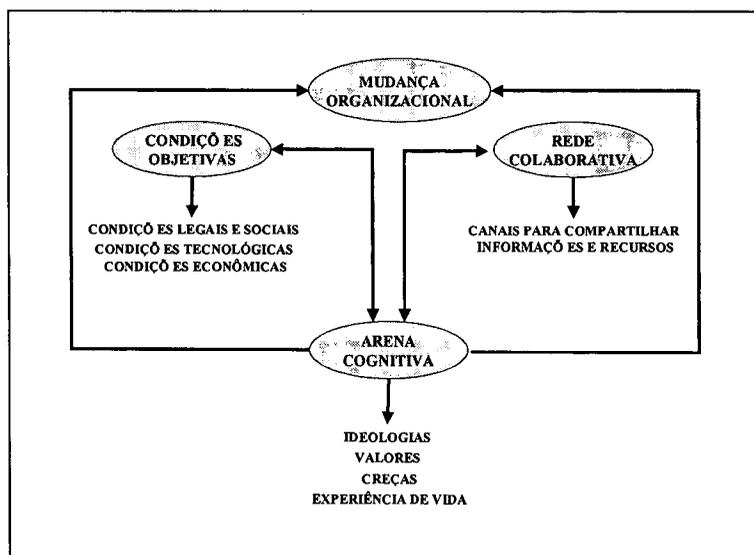
subjetivo ou percebido o mais relacionado com a tomada de decisão e a escolha estratégica (Child e Smith, 1987).

O setor pode ser compreendido, conforme Child e Smith, como uma construção mental, existe somente na medida em que é elaborado pelos membros da organização motivado por suas crenças, ideologias e experiências de vida (Child e Smith, 1987). Justamente por isso, no modelo deles, as percepções da coalizão dominante são muito mais valorizadas por meio da arena cognitiva, isto possibilita a existência de um espaço de decisão definido e exercido pela própria coalizão dominante (Pereira, 1996).

O último elemento do modelo de Child e Smith (1987), é a *rede colaborativa*. Para os autores, o setor não é constituído somente de competidores, ele possui uma rede de colaboradores atuais e potenciais. É, portanto, a rede social de relacionamento da empresa com seus fornecedores e demais atores, com os quais trocam informações. A rede colaborativa "pode jogar um importante papel em facilitar as transformações organizacionais, principalmente, aquelas envolvendo mudanças tecnológicas" (Orsatto, 1995, p.24).

Os três aspectos identificados dentro do modelo *Firm-in-Sector* oferecem uma ordem de proposição a respeito da forma e do processo de transformação organizacional (Child e Smith, 1987).

Oportunamente, salienta-se que Child e Smith (1987) em suas pesquisas identificaram algumas características estruturais que são relevantes para qualquer setor, variando, certamente, o grau de incidência de setor para setor: 1) a concentração do mercado; 2) o elevado grau de barreiras à entrada tal como o capital intensivo; 3) a intensidade em pesquisa, e o desenvolvimento particularmente tecnológicas; 4) poder dos vendedores e compradores; 5) condições do mercado de trabalho; 6) ações governamentais direcionadas ao setor.



**Figura 2.2 - Elementos do modelo de Child e Smith**

Fonte: Adaptado de Child e Smith (1987)

A última característica em particular, é de extrema importância para o desenvolvimento desta pesquisa devido às peculiaridades da conjuntura referentes ao setor de ensino superior no Brasil.

Diante das diferentes concepções expostas, a postura adotada nesta dissertação é a perspectiva histórica, contextual e longitudinal, pesquisadas, principalmente, sob a égide dos estudos sobre os processos de mudanças estratégicas organizacionais de Child e Smith (1987), onde os elementos do modelo *Firm-in-Sector - arena cognitiva, condições objetivas e rede colaborativa* - fornecem as bases teóricas para o estudo de caso desenvolvido na Universidade Católica de Goiás.

Deste modo, com base no referencial teórico, na análise documental e nas entrevistas realizadas os capítulos 3, 4 e 5 que se seguem, abordarão, respectivamente fatores econômicos, sociais e legais considerados relevantes para explicar as mudanças estratégicas na UCG; as ações da universidade em resposta àquilo que sua coalizão dominante percebeu do ambiente; a rede de cooperação e parcerias estabelecida pela UCG que deram suporte às suas ações.

## CAPÍTULO 3

### AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DO SETOR DE ENSINO SUPERIOR

A finalidade deste capítulo é a de discorrer sobre alguns aspectos referentes ao desenvolvimento do ensino superior brasileiro. Para atender ao primeiro objetivo específico dessa pesquisa estão aqui identificados um conjunto de fatores (econômicos, sociais, legais) que caracterizam as condições objetivas ou ambiente real do setor de ensino superior. Estes fatores são considerados relevantes por explicar as mudanças estratégicas da organização estudada, dando-se ênfase aos aspectos legais e centrando-se na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e no Plano Nacional de Educação - PNE*

Conforme foi destacado na parte introdutória deste trabalho, a postura adotada nesta dissertação é a perspectiva histórica, contextual e longitudinal pesquisadas, principalmente, sob a égide dos estudos sobre os processos de mudanças estratégicas organizacionais de Child e Smith (1987). Conforme argumenta Pettigrew (1987), sem dados longitudinais é impossível identificar a dinâmica processual das mudanças, a relação entre forças de continuidade e de mudança, e portanto, a ligação entre estrutura e processo.

À vista disso e, para a compreensão de como foi sendo elaborado e potencializado o seu universo institucional, a pesquisa procurou recuperar a história da UCG, desde a sua criação até o ano de 2000. Dividimos esta história em três períodos: o passado distante (do final dos anos de 1959 a 1974), o passado recente (de 1975 a 1984), e o presente questionado (de 1985 a 2000). Ao periodizarmos a história da UCG, procuramos apreender como estas relações se deram no passado, presente, se definindo e se transformando ao longo de 41 anos.

#### 3.1 QUADRO EVOLUTIVO DO ENSINO SUPERIOR - AMBIENTE REAL

##### 3.1.1 O passado distante

No Brasil, embora já existissem faculdades no início do século XIX, grande parte das universidades data da década de 1930. Organizado para atender a uma elite econômica e cultural o ensino superior brasileiro manteve-se distanciado das transformações sociais e demográficas pelas quais passava a sociedade, na sua primeira metade do século XX (MEC, 2000). O surgimento do ensino superior se deu sob a forma de cadeiras, que foram sucedidas por cursos, escolas e faculdades de Medicina, Direito, Engenharia, Farmácia, Música e Agronomia, ao longo do século. Foram as áreas litorâneas e de mineração as que convocaram esse oferta: Bahia, Rio de Janeiro,

São Paulo, Olinda e Recife, Ouro Preto, Porto Alegre e outras cidades do Rio Grande do Sul (Santos e Silveira, 2000)

A partir do final dos anos 1950, observou-se em vários estudos uma expansão do sistema, oportunizando que parcelas maiores da população brasileira passassem a ter acesso ao ensino superior. Segundo observam vários estudiosos, esta expansão foi uma consequência da modernização econômica decorrente da industrialização, do acelerado processo de urbanização e das novas demandas surgidas com a ascensão das massas ao cenário político nacional.

Neste contexto, situam-se a estratégia política usada pela hierarquia da igreja católica para inserir-se no ensino superior do Brasil e a opção da Arquidiocese de Goiânia em efetivar a Universidade Católica de Goiás, segundo Souza (2000. p.356):

A concretização da Universidade de Goiás pode ser compreendida como parte do plano nacional de ação social da Igreja, lançado sob forma de manifesto (...) em 1948. Entrando em cena em 1952, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) adquiriu (...) consistência e autoridade moral para tornar-se canal de mediação aceitável entre o eclesiástico e o civil (...). O relacionamento entre Igreja e Estado fluía em âmbito de cúpula...

O bom relacionamento da Igreja com o governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, possibilitou polarizar a educação superior no Estado de Goiás com a criação da Universidade de Goiás e sua mantenedora, a Sociedade Goiana de Cultura - SGC. Como resultado de todo o processo de criação, no dia 12 de outubro de 1959, o Ministro da Educação, Clovis Salgado, homologou o parecer do Conselho Nacional de Educação e no dia 17, o Presidente da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira, sancionou o Decreto n.º 47.041, criando a Universidade de Goiás, que mais tarde passaria a se chamar Universidade Católica de Goiás.

Ressalte-se que a vida da nascente universidade ocorreu em um contexto sócio-político-econômico muito peculiar, marcado pela mobilização social que levou a determinadas formas de organização, com impacto no campo da educação (Souza, 2000).

Os anos de 1960 e 1970 foram, certamente, o período mais rico em questionamentos por que passou a universidade no Brasil. Como observa Alvim (1993), a discussão da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, cuja elaboração era imposição constitucional, permeou todos os anos 50, vindo a ser aprovada em 1961 - Lei n.º 4.024..

Destaca-se, nesse período, a luta liderada por professores e estudantes que desencadeou uma série de pressões a fim de reformular o sistema de ensino superior. Era exigida uma reforma de base no setor: extinção da cátedra; melhores condições curriculares e didáticas; autonomia para a gestão de recursos; liberdade interna e sobretudo, maior participação docente e discente nos diferentes níveis de decisão.

Coube ao regime militar fazer a Reforma Universitária em 1968 - Lei n.º 5.540, em conjuntura extremamente desfavorável ao movimento popular conhecido por **movimento estudantil de 68**.

As manifestações estudantis e suas reivindicações geraram uma série de expectativas quanto às mudanças que seriam introduzidas pela Reforma Universitária, expectativas que não foram atendidas, pois além dos equívocos da Lei n.º 5.540/68, ela não conseguiu se consolidar (Alvim, 1993).

Segundo o mesmo autor, dentre outras razões impositivas, destacam-se a estrutura rígida e departamentalizada da universidade brasileira e a avalanche de atos institucionais, decretos-leis e outras práticas intervencionistas e autoritárias do governo militar que refletiram-se em um ambiente repressivo e aniquilaram a autonomia das universidades.

Registra-se, contudo, que a essa reforma seguiu-se uma grande expansão do ensino privado. De acordo com a Sinopse Estatística do Ensino Superior - 1996, INEP/MEC, em 1960 o número de matrículas era de 93.202; em 1970 passaram a 425.478 estudantes matriculados no ensino superior. Em 1971, o sistema de ensino superior era composto por 619 instituições, das quais 435 na rede privada com forte concentração regional no sudeste, contavam com 414 instituições e, dentre elas 314 eram privadas, enquanto que na Região Centro-Oeste havia 22 instituições, das quais 12 eram privadas.

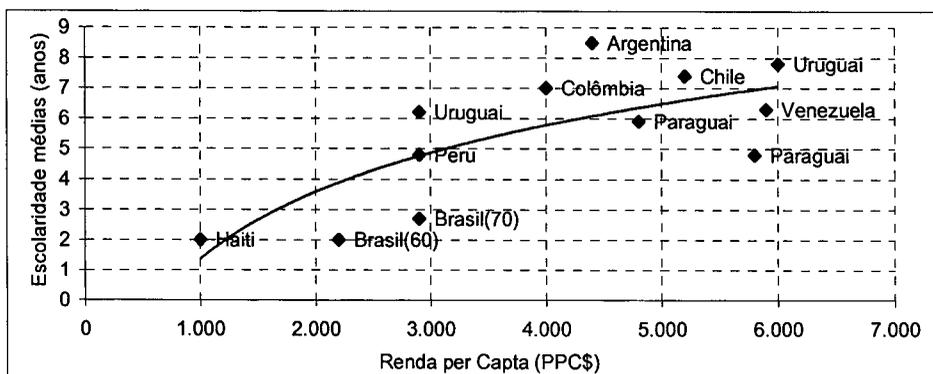
Ao longo desse período, o aumento de 4,57 vezes na matrícula universitária (93.202 alunos em 1960 e 425.478 em 1970), foi seguido, a igual ritmo, pela incorporação de professores de ensino superior. O aumento foi de 21.064 em 1960 para 54.389 em 1970. A relação aluno/professor passou de 4,4 para 7,8.

A expansão ocorrida no ensino superior, sobretudo na forma de instituições isoladas de ensino, certamente, atendeu à pressão social por mais vagas, todavia sem maiores preocupações com a qualidade do ensino. Na opinião do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza,

a década de 1970, principalmente, foi marcada por um crescimento desordenado do ensino superior (...). Explorava-se a demanda e multiplicavam-se escolas isoladas e faculdades (...). O governo não se preocupava em instituir mecanismos de supervisão, acompanhamento e controle. A autorização para a criação de faculdades (...) era um ato meramente burocrático e cartorial (...). (MEC, 2000, p.7).

Nesse período, embora tenha-se registrado uma expansão acelerada, a pressão sobre o ensino superior continuou sendo inevitável. O quadro educacional do país, sobretudo do ensino superior, ainda era bastante insatisfatório, tanto do ponto de vista qualitativo quanto em relação a alguns indicadores quantitativos.

Dados do Relatório sobre o *Desenvolvimento Humano no Brasil/1996*, revelam que o crescimento da escolaridade foi inferior ao esperado, considerando-se o aumento da renda per capita no período (Gráfico 3.3). Preocupante, também, são as diferenças regionais quanto ao número médio de anos de estudos (Quadro 3.1), que apontam a região Nordeste bem abaixo da média nacional.



**Gráfico 3.3 - Escolaridade média e renda per capita**

Fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. PNUD/IPEA, Brasília

**Quadro 3.1 - Número de anos de estudos - 1960 e 1970**

Regiões	1960	1970
Norte/Centro-Oeste	2,7	0,9
Nordeste	1,1	1,3
Sudeste	2,7	3,2
Sul	2,4	2,7

Fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. PNUD/IPEA, Brasília

**Quadro 3.2 - Evolução da distribuição da população por nível de educação (%) - 1960 e 1970**

Nível de educação	1960	1970
Analfabetos	46	42
Fundamental 1.ª fase	41	40
Fundamental 2.ª fase	10	12
Médio	2	4
Superior	1	2

Fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. PNUD/IPEA, Brasília.

Este movimento não ocorreu de forma homogênea, acompanhou as características de desenvolvimento sócio-econômico do País, refletiu suas desigualdades. A situação tornou-se mais grave quando observou-se a evolução da população por nível de escolaridade (Quadro 3.2). Em 1970, apenas 12% da população

brasileira possuía o primeiro grau completo, 4% o nível médio e somente 2%, o nível superior.

Certamente, esses indicadores educacionais colocavam o Brasil em situação desvantajosa dentro da própria América Latina, impondo ao país o desafio da promoção de mudanças profundas no âmbito sócio-econômico e político que, em última instância, condicionaria os rumos da educação no Brasil, em especial, o destino do ensino superior.

Os indicadores destas mudanças serão objeto de estudos mais detalhados no terceiro período dessa pesquisa - "o presente questionado".

### 3.1.2 O passado recente

No segundo período, que compreende os anos de 1975 a 1984, com o fim do regime militar, assistia-se também à progressiva democratização do País.

Nesse período, assumiu a Presidência da República do Brasil o último governo do regime militar, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo que, mediante pressões políticas diversas, deu continuidade ao processo de abertura política iniciado pelo seu antecessor o General Ernesto Geisel. Como um dos instrumentos de planejamento foi aprovado, pela Resolução n.º 01, de maio de 1980 o *Plano Nacional de Desenvolvimento* – III PND, em um momento de recessão econômica caracterizado por greves em vários setores da economia. Esse plano foi constituído em um quadro de

permanência e desdobramento da crise energética; persistência do balanço de pagamento como restrição crítica; crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa; substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; e necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos (PND, 1980, p.7).

Nesse intuito, o III PND apresentara os seguintes objetivos genéricos: acelerar o crescimento da renda e do emprego; melhorar a distribuição de renda, reduzir os níveis de pobreza e elevar os padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; reduzir as disparidades regionais, com ênfase para o Nordeste; conter a inflação; equilibrar o balanço de pagamentos e controlar o endividamento externo; fortalecer o setor energético; promover o aperfeiçoamento das instituições políticas visando o estabelecimento dos ideais democráticos.

Sabe-se que mudanças tanto no campo social como no tecnológico e científico impõem profundas reformas no campo da educação, visto que a sociedade de um modo geral, tem necessidade de sistemas educacionais aptos a cumprirem um papel de ponta em períodos de desenvolvimento. Por essa razão, o setor educacional, em especial o ensino superior, possui um papel fundamental a cumprir como meio privilegiado de simultaneamente possibilitar a compreensão da complexidade das mudanças sociais e tecnológicas e preparar a sociedade para se lhes adaptar.

Registra-se, contudo, que nesse período, coube à área de ciência e tecnologia estimular demandas tecnológicas direcionadas à adequação das necessidades e interesses sócio-econômicos e culturais vigentes, além de fortalecer o domínio do conhecimento científico, diminuindo os estrangulamentos existentes nos programas de pós-graduação e aumentando o acesso desse conhecimento nos níveis de graduação. Ao privilegiar a área de ciência e tecnologia, o governo apresentou como argumento principal o seguinte posicionamento:

a capacidade do país em superar as suas dificuldades internas e as oscilações da economia internacional será tanto maior quanto maior for o seu domínio nacional do conhecimento científico e tecnológico, sobretudo em áreas estratégicas. (PBDCT, 1980, p. 10).

Em outubro de 1980, foi aprovado o *Terceiro Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* – III PBDCT, pelo Decreto nº 85.118, o qual estabelecia as diretrizes específicas para a área de ciência e tecnologia até o ano de 1985. Conseqüentemente, foram ampliados e fortalecidos os centros de pesquisas, onde foram incluídas as universidades.

Nesse contexto, a oferta da educação parece tornar-se dependente desse jogo de circunstâncias, no qual Estado e mercado aparecem como atores centrais. Na opinião de Santos e Silveira (2000; p. 59),

Tudo isso leva a uma discussão que põe, lado a lado, o papel do Estado como vetor autônomo na produção de educação, cujos limites são sobretudo ideológicos e políticos, (...) e o papel da economia (...) como vetor dotado de certa autonomia, na produção da educação, e cujos limites são as regulamentações e as subvenções e incentivos diretos ou indiretos. Como dados explicativos, entram o próprio processo econômico, ao qual se relaciona a capacidade de investimento do Estado e o poder de compra da sociedade(...).

Como conseqüência direta ou indireta de uma dada ênfase nos aspectos de natureza tecnológica, o ensino superior, nesse período, parece revelar-se carente de diretrizes governamentais específicas para sua intervenção nas questões relativas à problemática do desenvolvimento econômico e social do País.

Face a essa situação, a universidade brasileira, ainda sob a égide da Reforma Universitária introduzida pela Lei nº 5.540/68, vivera um período em que ocorreu a reprodução ampliada daquilo que fora feito no tempo imediatamente anterior, de tal modo que tudo cresceu ainda mais, porém, no mesmo sentido: um crescimento desordenado e sem preocupações com a qualidade do ensino.

Nesse período, observa-se que a expansão ocorrida no sistema educacional, redesenha uma nova geografia do ensino superior brasileiro. É um momento em que o

ensino superior realiza uma verdadeira conquista do território brasileiro pois, entre 1970 e 1980 são implantadas mais de 260 instituições de ensino superior.

Analisando os indicadores educacionais do período, pode-se perceber que a proporção de instituições privadas no total do país, havia aumentado em 1980, quando eram privadas 77,32% (682) das instituições de ensino superior sobre um universo de 882 unidades. Na Região Sudeste, 85, 47% das instituições eram privadas; na Região Norte, de um total de 11 instituições, 9 eram públicas (81,82%); no Centro-Oeste, cerca de 71% delas eram particulares e, no Sul, 63,64%. (Quadro 3.3).

Como observam Santos e Silveira (2000), é, ao mesmo tempo, uma difusão geográfica do ensino superior e uma difusão social, uma vez que a relação de pessoas em idade universitária, por aluno, passa de 28,6, em 1970, para 12,2, em 1980 (Quadro 3.4).

Do ponto de vista regional, ainda segundo dados do INEP/MEC, o número de matrículas universitárias passou de 93.202, em 1960, para 1.377.286, em 1980 (aumento de 14,8 vezes). Todas as regiões conheceram uma difusão do ensino superior, mas essa evolução não é homogênea, com o acréscimo de 19,1 vezes no Norte, 15 vezes no Nordeste, 14,3 vezes no Sudeste, 13,4 vezes no Sul e 43,9 vezes, no Centro-Oeste. Esta região possuía o número de alunos matriculados mais baixo do país, em 1960, excede, nos anos 70 e 80, o número da Região Norte (em 1980, sua matrícula era 1,6 vezes superior).

Ao passo que, a relação entre o número de inscritos no vestibular e vagas oferecidas passa de 2,09, em 1971 para, 3,52, em 1985. Porta obrigatória de entrada na universidade, o vestibular teve um crescimento considerável do número de inscritos, entre 1971 e 1985 (aumento de 3,78 vezes). O Sudeste continuava liderando o quadro com 840.511 inscritos. (Quadro 3.5).

Além desses indicadores, o setor educacional brasileiro conviveu com outras realidades conjunturais de que são dependentes a sua manutenção e o seu desempenho. Dentre outras, destaca-se o financiamento do ensino superior, que se relaciona à questão da autonomia universitária que, aliás, é garantida pela Constituição Federal. Por esta razão, a Lei nº 4.024, de 20/12/61, além de ratificar a autonomia didática, administrativa e disciplinar, acrescentou a autonomia financeira, "a ser exercida na forma de seus estatutos". A Reforma Universitária – Lei nº 5.540/68, que se seguiu, manteve o princípio da autonomia administrativa e financeira, apenas alterando a expressão autonomia didática para didático-científica.

Contudo, conforme alguns autores, a análise do financiamento do ensino superior tem evidenciado a sua extrema debilidade: a falta de critérios para a alocação de recursos de manutenção e ausência de programas que catalisem o ensino para a qualidade e a eficiência; a assimetria entre custos, número de alunos e produtividade docente; a desproporção entre gastos com pessoal e dispêndio para outros custeios e capital; a deficiência de informações sobre recursos de outras fontes, evidencia que algum incremento se faz necessário na dotação de fundos públicos para programas que aportam recursos para o ensino superior. Como se sabe, o investimento nessa área

raramente é feito pelo setor privado. Na verdade, a legislação contém leis (Lei nº 8.661), que têm garantido a isenção fiscal para empresas que aplicam em Ciência e Tecnologia - (C&T) mas recursos não estão sendo investidos nas universidades públicas ou privadas.

**Quadro 3.3 - Número de instituições por região - 1971 e 1980**

Região/Ano	1971			1980		
	Total de Instituições	Instituições Públicas	Instituições Privadas	Total de Instituições	Instituições Públicas	Instituições Privadas
Norte	8	8	0	11	9	2
Nordeste	74	30	44	94	40	54
Sudeste	414	100	314	592	86	506
Sul	101	36	65	154	56	98
Centro-Oeste	22	10	12	31	9	22
<b>Brasil</b>	<b>619</b>	<b>184</b>	<b>435</b>	<b>882</b>	<b>200</b>	<b>682</b>

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior - 1996. INEP/MEC, Brasília.

**Quadro 3.4 - Relação entre número de alunos matriculados e a população em idade universitária (18 a 24) por região- 1970 e 1980**

Região/Ano	1970			1980		
	Matrícula	População em Idade Universitária	População Matrícula	Matrícula	População em Idade Universitária	População Matrícula
Norte	8.677	461.056	53,1	29.456	788.887	26,8
Nordeste	59.163	3.591.078	60,7	218.601	4.341.085	19,9
Sudeste	277.281	5.295.413	19,1	832.456	7.614.039	9,1
Sul	66.661	2.157.816	32,4	229.756	2.752.493	12,0
Centro-Oeste	13.696	678.790	49,6	67.017	1.273.847	19,0
<b>Brasil</b>	<b>425.478</b>	<b>12.184.153</b>	<b>28,6</b>	<b>1.377.286</b>	<b>16.770.351</b>	<b>12,2</b>

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior - 1996. INEP/MEC, Brasília

**Quadro 3.5 - Relação entre número de alunos inscritos no vestibular e as vagas oferecidas no ensino superior, por regiões - 1971 e 1985**

Região/Ano	1971			1985		
	Vagas Oferecidas	Inscritos no Vestibular	Inscritos vagas	Vagas Oferecidas	Inscritos no Vestibular	Inscritos vagas
Norte	3.597	8.124	2,36	7.625	58.096	7,62
Nordeste	23.106	65.872	2,85	55.048	276.707	5,03
Sudeste	127.145	250.732	1,87	286.992	840.511	3,12
Sul	30.109	61.601	2,05	79.438	234.322	2,95
Centro-Oeste	7.628	14.629	1,92	19.379	104.705	5,40
<b>Brasil</b>	<b>191.585</b>	<b>400.958</b>	<b>2,09</b>	<b>430.482</b>	<b>1.514.341</b>	<b>3,52</b>

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior - 1996. INEP/MEC, Brasília

Convém destacar, a partir da análise efetuada até aqui, que a ausência de uma orientação explícita, planejada, formalmente elaborada e apresentada nos planos governamentais, para o setor educacional no país, parece ter de alguma forma comprometido e/ou condicionado a sua promoção e o seu desenvolvimento.

Em seu recente documento *Enfrentar e Vencer Desafios* (2000, p. 5), o Ministro da Educação aponta alguns problemas detectados como consequência do

descaso com o ensino superior, que, segundo ele, constituem-se em desafios a serem vencidos, com urgência:

O tamanho do sistema, extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país; o processo de credenciamento de novas instituições, burocrático e cartorial, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade, com reserva de mercado que significavam enormes lucros para os empresários da educação; a falta de um sistema abrangente de avaliação da graduação; o desafio de modernizar o ensino de graduação, superando as distorções e conservadorismo que se instalaram no sistema; e a ineficiência no uso dos recursos públicos nas instituições federais, apesar de sua qualidade superior às demais e do seu papel relevante na pesquisa.

### 3.1.3 O presente questionado

O terceiro período que vai de 1985 a 2000, constitui-se o foco central dessa pesquisa em que a atenção é voltada mais diretamente ao primeiro objetivo específico, ou seja, descrever quais eram as condições objetivas do setor educacional no período estudado.

Esse período comporta um quadro econômico, social e político que apresenta duas características principais que o distinguem: *na economia*, a deflagração e a continuidade do processo de estabilização monetária, com os conseqüentes reflexos na política fiscal e no desempenho dos programas sociais do governo; *no campo político*, o empenho na realização de reformas estruturais, que dependem da aprovação do Congresso Nacional e tem forte impacto na questão fiscal e no equilíbrio das contas públicas. Como se sabe, o processo de ajuste econômico e fiscal reflete sobre o desempenho dos setores que dependem mais fortemente de investimentos governamentais, como é o caso da educação, dentre outros.

É bom lembrar que esse período é assinalado por uma grande mudança no quadro político brasileiro, haja vista, que ele demarca o período de transição do regime militar para o democrático. Este fato, talvez justifique a preocupação com a estabilização econômica e política do país, comum a todos os governos do período: José Sarney, 1985 (Plano Cruzado I e II e plano Bresser); Fernando Collor de Mello, 1990 (Plano Brasil Novo); Itamar Franco, 1993 (Plano de Ação Integrada – PAI e Programa de Estabilização Econômica); e Fernando Henrique Cardoso, 1995 (Plano Plurianual – PPA), esse último, com a finalidade básica de dar continuidade ao processo de estabilização econômica, expandir o crescimento e consolidar a abertura.

Embora não seja um objetivo em si mesma, a estabilização é condição essencial, ainda que não suficiente, para a realização de outros objetivos relevantes, tais como o crescimento sustentado da economia, do investimento, do emprego e da produtividade (MEC, 1996). Por esta razão, algumas reformas foram e ainda vem sendo promovidas com o fim de dar sustentação ao processo de estabilização e da retomada

do crescimento econômico. No âmbito das reformulações de dispositivos constitucionais incluem-se:

- reformulação do conceito de empresa nacional e abertura para o capital estrangeiro em setores da infra-estrutura econômica antes vedado, como é o caso das telecomunicações e da exploração do subsolo, incluindo o petróleo;
- reformulação do sistema previdenciário;
- reforma administrativa com a qualificação do funcionalismo público;
- reforma dos sistemas tributário e fiscal.

Essas reformas, certamente, provocaram impacto no campo específico da educação, notadamente, a respeito da questão tributária, pois que a arrecadação de impostos constitui a principal fonte de financiamento do sistema educacional, acrescido da questão da reforma administrativa, na medida em que possa interferir na gestão dos sistemas educacionais.

A educação, reconhecida na própria Constituição de 1988 como “direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, em meio a tal problemática, age como instrumento de resgate da dignidade do cidadão e da qual depende o desenvolvimento do país.

Desse modo, como foi mencionado anteriormente, a educação desempenha um papel fundamental no desenvolvimento da sociedade e da economia do país, especialmente a superior, que se constitui no instrumento de formação ampla para que as grandes transformações sociais, políticas e econômicas possam ser viabilizadas.

As considerações, a partir das orientações definidas na Constituição Federal de 1988 para o setor de educação, redefinam a Política para essa área do Governo Federal; sendo que as finalidades e os objetivos gerais da educação nacional estão expressos em Leis e outros atos normativos que serão abordados nesta fase da pesquisa.

Antes, porém, convém destacar que embora o sistema educacional tenha passado por um processo expansionista, o Brasil continua apresentando uma taxa de escolarização no ensino superior, que o coloca em situação inferior aos países desenvolvidos e aos seus vizinhos da América Latina. Segundo alguns estudos sobre taxa de escolarização, apenas 7,7% da população brasileira de 20 a 24 anos frequentam o ensino superior, uma das menores taxas do mundo. A taxa de escolarização bruta (relação entre o total de matrículas, independente da faixa etária dos alunos e o total da população de 20 a 24 anos) era de 12,7% em 1996. Esta taxa é inferior à da Argentina (39%), à do Chile (27%) e à da Bolívia (23%). A comparação com os países desenvolvidos mostra-se ainda mais cruel. Nos Estados Unidos, a taxa de escolarização

bruta no ensino superior é de 80%, na França, 50%, na Inglaterra, 48% e na Espanha, 46% (MEC, 2000).

Com a perspectiva de reverter este quadro de crise, o Governo Federal deflagrou, em 1995, um processo de mudanças no ensino superior que, segundo o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, é alicerçado em alterações de caráter quantitativo, qualificativo e legal, e orientado nos princípios: expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão, qualificação e modernização. Como primeira providência, antecipando-se à LDB, foi promulgada a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que reformulou o Conselho Nacional de Educação. Com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do MEC, tal Conselho foi concebido enquanto instância que assegura “(...) a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.” (Art. 7º). Entre essas atribuições consta a de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.” (§ 1º, letra “a”, Art. 7º).

No entanto, as profundas transformações requeridas pelo ensino superior brasileiro tiveram na *Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional* – LDB, sua peça fundamental. Com 92 artigos que incluem as linhas norteadoras para a educação básica, média, profissional, superior e especial além de instituir a Década da Educação, a Lei nº 9.394, foi sancionada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996. O levantamento do quadro evolutivo do ensino superior brasileiro, neste período, deu-se prioritariamente, a partir de 1996, ano de início da vigência da LDB, e os dados analisados se referem, apenas, ao ensino de graduação.

**Quadro 3.6 Número de instituições de ensino superior, segundo as regiões e categoria administrativa - 1985 a 1999**

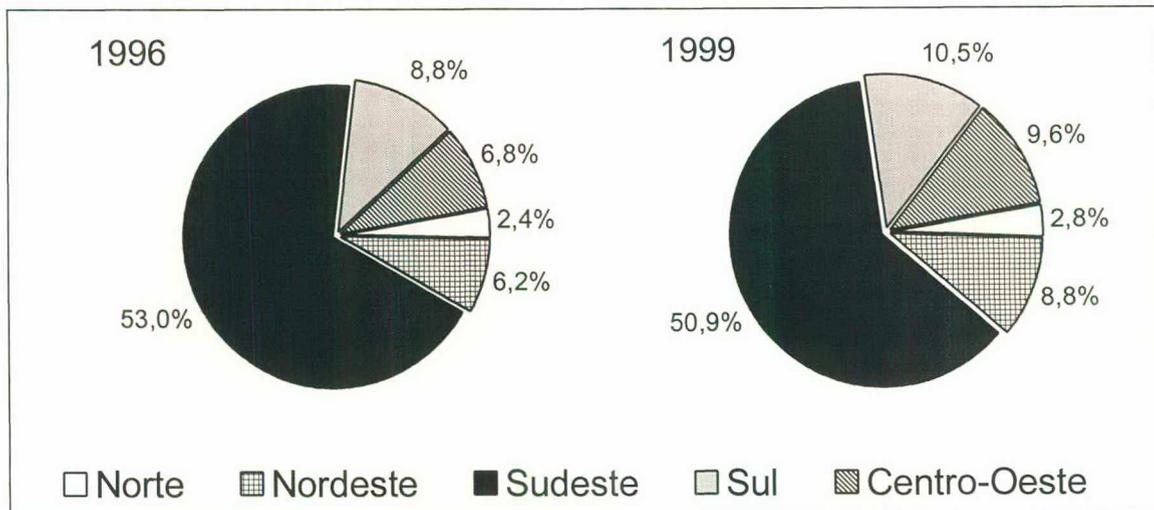
Região/Categoria Administrativa	1985			1996			1999		
	Total de Instituições	Instituições Públicas	Instituições Privadas	Total de Instituições	Instituições Públicas	Instituições Privadas	Total de Instituições	Instituições Públicas	Instituições Privadas
NORTE	12	10	2	34	12	22	42	11	31
NORDESTE	103	60	43	96	39	57	141	45	96
SUDESTE	567	93	474	574	86	488	634	76	558
SUL	145	58	87	122	41	81	148	33	115
CENTRO-OESTE	32	12	20	94	31	63	132	27	105
BRASIL	859	233	626	920	209	711	1.097	192	905

Fonte: Censo da educação superior 2000; Sinopse estatística do ensino superior, 1999 - MEC/INEP

Observa-se, a partir dos índices da Sinopse Estatística do Ensino Superior (Quadro 3.6), que em 1996 havia, no Brasil, 920 instituições de ensino superior, das quais 77,3% (711) eram privadas e 22,7% do total eram públicas. A proporção de instituições privadas no total do País, aumentou quando eram 82,5% (905) das instituições sobre um universo de 1.097 unidades em 1999 (Gráfico 3.4). Na região Sudeste, 88% das instituições eram privadas. Na região norte, 73,8% delas eram privadas e, no Centro-Oeste, 79,6% sendo que Goiás participava com 50% (21) do seu total.

Foi expressivo o crescimento do número de novos cursos ocorrido neste período. Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2000, divulgados pelo

Ministério da Educação, o Brasil, em 1999, tinha 8.878 cursos de graduação contra 6.263, em 1996. Houve, portanto, um crescimento de 41,7%. Estes cursos distribuem-se entre universidades, centros universitários, faculdades integradas e isoladas.



**Gráfico 3.4 - Participação em percentual das IES privadas por região no total do Brasil**

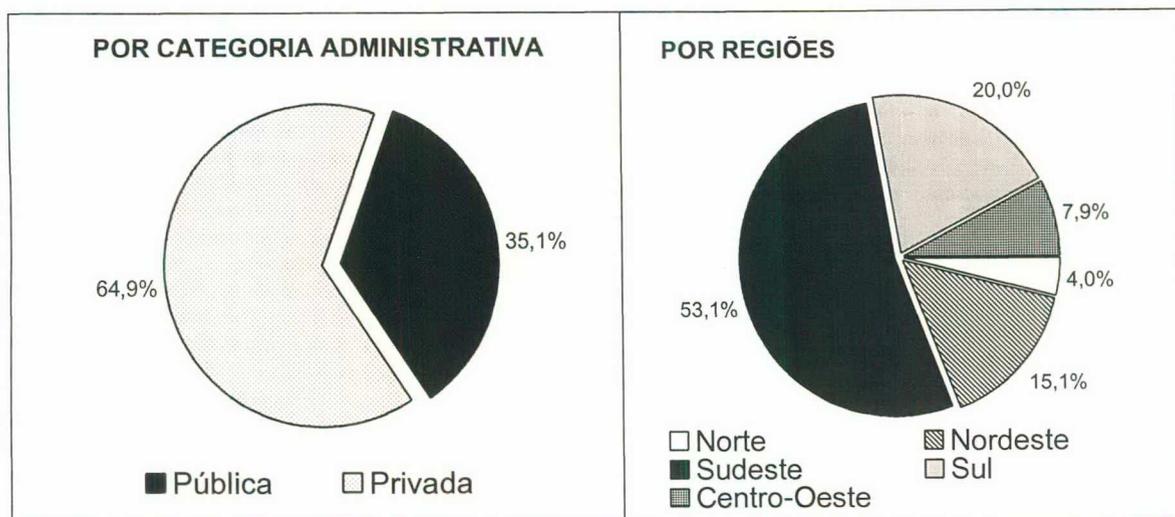
Se por um lado, esse crescimento reflete o princípio da "expansão" do processo de mudanças no ensino superior deflagrado pelo Governo Federal, por outro, pode-se admitir que, o crescimento da matrícula não tem sido impulsionado apenas pela abertura de novos cursos. Desse modo, grande parte das 501.416 novas matrículas registradas neste período, resulta da ampliação de vagas em cursos e instituições já existentes.

**Quadro 3.7 Matrículas em cursos de graduação, segundo as regiões e categoria administrativa - 1996 e 1999**

Região/Categoria Administrativa	1996			1999		
	Total de matrículas	Em Instituições Públicas	Em Instituições Privadas	Total de matrículas	Em Instituições Públicas	Em Instituições Privadas
NORTE	77.035	55.287	21.748	94.411	61.110	33.301
NORDESTE	279.429	190.277	89.151	357.835	243.062	114.773
SUDESTE	1.028.431	265.053	763.378	1.257.562	293.431	964.131
SUL	349.193	169.816	179.377	473.136	166.974	306.162
CENTRO-OESTE	134.442	54.994	79.448	187.001	67.445	119.556
BRASIL	1.868.529	735.427	1.133.102	2.369.945	832.022	1.537.923

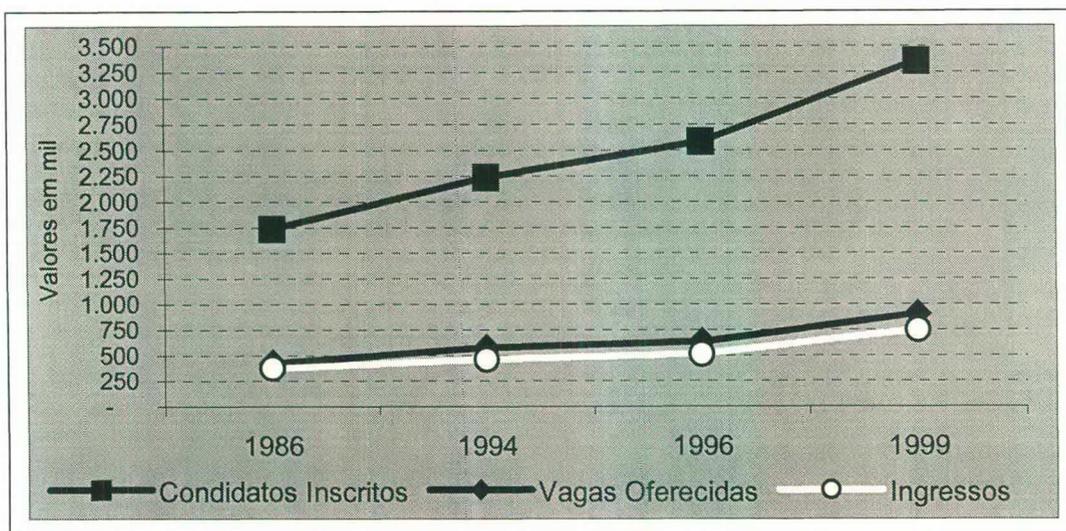
Fonte: Sinopse estatística do ensino superior, 1999 - MEC/INEP

Em 1999, o número de matrículas no ensino superior de graduação foi de 2.369.945, quando eram 1.868.529, em 1996 (Quadro 3.7). Observa-se, que do total de matrículas de 1999, 64,9% se realizaram em instituições privadas, enquanto o setor público correspondia a 35,1% (Gráfico 3.5). Em relação à geografia dessa expansão, a Região Sudeste (53,1%), seguida da Região Sul (20,0%), concentra o maior número de matrículas. Juntas, essas regiões, respondem por 73,1% de matrículas do ensino superior de graduação do País. A Região Centro-Oeste é responsável por 7,9% do total de matrículas do País. O estado de Goiás participa com 30,8% do total da Região.



**Gráfico 3.5 - Matrículas no ensino superior e graduação por categoria administrativa e região, em percentual - 1999**

Embora os indicadores, até aqui apresentados, demonstrem expansão e pressão sobre o ensino superior, ele se revela, ainda, inevitável. Essa preocupação é fortalecida quando se analisam os dados sobre a demanda do mercado publicados pelo Governo. Por meio do Censo do Ensino Superior do ano 2000 realizados pelo INEP, constatou-se que o país experimentou crescimento na oferta de vagas em maior proporção do que nos anos anteriores conforme ilustrado no Gráfico 3.6. Contudo, mais de 150 mil vagas não foram preenchidas. Isso mantém a desvantagem do Brasil em relação aos países desenvolvidos e, inclusive, em relação a alguns países da América Latina, como já foi comentado anteriormente.



**Gráfico 3.6 Evolução da oferta de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos via vestibular - 1986 à 1999**

Uma das propostas do Governo para reversão deste quadro, encontra-se prescrito na lei n.º 10.172/01, que aprovou o *Plano Nacional de Educação*, meta 1: "prover até o final da década, a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos". Conforme observam Barreto e Schwartzman (1999, p.13),

"o Plano Nacional de Educação não detalha como se pretende chegar a essa meta, apenas menciona que o setor privado teria importante papel a desenvolver"

Explorando-se um pouco mais os dados do Quadro 3.8, observa-se que, também em relação à oferta de vagas, é no setor privado que se concentra a maior oferta. Em 1999, 75,8% (685.995), das vagas oferecidas estava neste setor e o setor público respondia por 24,2% (218.639) do universo de 904.634.

Ao se considerar os indicadores até aqui analisados, deve-se supor que, se a meta global de oferta do ensino superior chegar a ser atingida, ela o será predominantemente pelo setor privado, dado que a contribuição deste último sempre foi muito elevada neste nível de ensino, e onde, obviamente, não é gratuito.

A busca da defesa de um equilíbrio entre o setor público e o privado, encontra-se presente no conteúdo do *Plano Nacional de Educação*. Contudo, o levantamento das possibilidades e dos mecanismos que o Governo tem de fazê-lo, não é objeto desta pesquisa.

**Quadro 3.8 Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos por vestibular, segundo as regiões - 1986 a 1999**

Ano	1986			1994			1996			1999		
	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos									
Norte	7.980	66.510	7.882	17.542	113.367	16.537	18.831	118.115	17.413	28.197	161.352	25.934
Nordeste	56.061	321.663	51.982	68.152	358.569	65.138	76.055	429.567	65.773	116.598	615.712	109.573
Sudeste	273.958	958.738	223.706	351.460	1.270.142	265.442	390.566	2.397.899	298.075	526.530	1.699.616	404.504
Sul	82.156	264.376	74.418	101.340	334.039	83.534	106.400	420.844	94.132	164.517	601.963	147.610
Centro-Oeste	22.159	126.507	20.840	35.641	160.906	32.589	42.384	181.652	38.449	68.792	276.147	62.547
<b>Brasil</b>	<b>442.314</b>	<b>1.737.794</b>	<b>378.828</b>	<b>574.135</b>	<b>2.237.023</b>	<b>463.240</b>	<b>634.236</b>	<b>2.548.077</b>	<b>513.842</b>	<b>904.634</b>	<b>3.354.790</b>	<b>750.168</b>

Fonte: Censo da educação superior, 2000 - MEC/INEP

Nota. (1) Em 1999, o setor privado ofereceu 685.995

No que se refere ao ensino superior, o PNE em seu breve diagnóstico destaca que:

Como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho (...) prevê-se uma explosão da demanda por educação superior. A matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de camadas mais pobres da população. Isto é, haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. (PNE, 4.1 Diagnóstico, n.p.).

Certamente, esta é uma questão de grande complexidade, relaciona-se à instabilidade do quadro político-econômico brasileiro. Neste sentido, Amaral (1999), considera que a perversidade do nosso sistema econômico e social, com relação, em especial à distribuição de rendas, é a grande responsável pela exclusão de estudantes

mais pobres no ensino superior. Para o autor, esse é o maior problema nacional na área da educação.

Se por um lado, a instabilidade do quadro político-econômico responde por um quadro de crise da educação brasileira, por outro, e, a bem da verdade, o financiamento do sistema educacional brasileiro é disciplinado pela Constituição Federal, nos seus artigos 212 e 213. Portanto, a solução deste problema na área da educação passa, pelo cumprimento, por parte dos governantes, do texto constitucional que estabelece, aos estados e municípios, a obrigatoriedade da aplicação de pelo menos 25% da arrecadação de impostos no ensino, respeitando a Constituição, que estabelece para a União o percentual mínimo de 18% da arrecadação de impostos, aplicados, prioritariamente, no ensino superior.

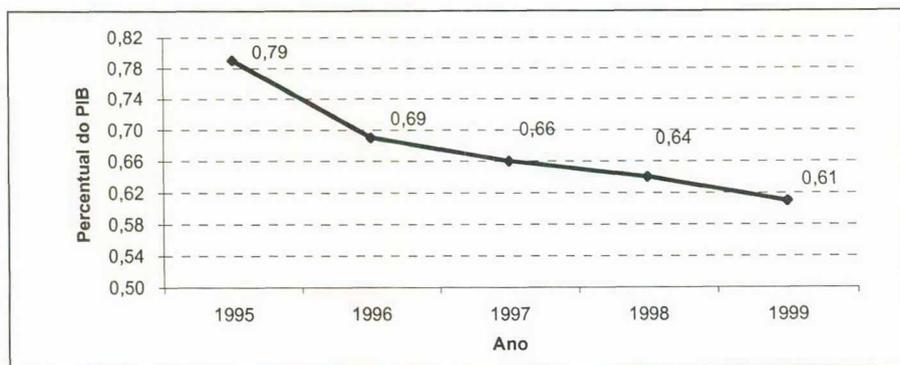
Por esta razão, o efeito acumulado dessa desobrigação já é visível quando se observa o percentual de investimento nas Instituições Federais de Ensino Superior em relação ao PIB (Gráfico 3.7). Lamentavelmente, registra-se que as informações disponíveis sobre o montante de recursos disponíveis e do gasto efetivo em educação no Brasil, são controversas. O próprio Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, admite que há grande controvérsia sobre o quanto se gasta com educação no Brasil ao registrar que:

O último indicador oficial disponível, calculado pelo Departamento de Contas Nacionais da Diretoria de Pesquisa do IBGE, indica que a participação percentual da educação brasileira em relação ao PIB, em 1989, era de 3,6% e, em 1990, era de 3,7% (IBGE, 1993, tab.2, p.137). Por outro lado a UNESCO, em seu último Anuário Estatístico, divulgou que em 1989, a participação percentual da educação brasileira em relação ao PIB era de 4,6% (UNESCO, 1995, tab.4.1). *É indispensável explicar as diferenças entre os indicadores e chegar a um resultado fidedigno* [grifo nosso](INEP, s.d., n.p).

Na questão do financiamento do ensino superior, cabe, aqui, compreender a posição do governo quanto menciona o *importante papel do setor privado* [grifo nosso], na defesa de um equilíbrio da expansão do ensino superior, entre o setor público e o privado. De fato, mantido o modelo atual de expansão, o crescimento via setor público federal seria extremamente oneroso e, provavelmente, fora das possibilidades do governo federal. Talvez, seja por isso que na *Política para as Instituições Federais de Ensino Superior*, o governo informa que “as universidades estão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada (...) (MEC, 1996, p.3). Ora, se o governo não tem garantido a manutenção e desenvolvimento das IES públicas, soa descabida a possibilidade de destinar recursos públicos às universidades particulares, como é prescrito no art. 213 da Constituição Federal.

Ainda, sob o ponto de vista expansionista, tem-se que esta política vem se efetivando mediante a diversificação do sistema que se manifesta no tipo das instituições (universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades,

institutos superiores ou escolas superiores) como está prescrito no art. 8.º do Decreto n.º 2.306, de 1997; e na modalidade dos cursos, com autorização para funcionamento de Cursos Sequenciais, instituídos pela LDB em seu art. 44, I, e regulamentado pela Portaria MEC n.º 612, de 12 de abril de 1999 e, ainda, de Educação a Distância, nos termos do art. 80 da LDB, regulamentado pelo Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998.



**Gráfico 3.7 Percentual de investimento nas instituições federais de ensino superior em relação ao PIB.**

Fonte: Amaral, 1999

Convém destacar que, a partir da análise efetuada até aqui, a política do Governo para o setor de ensino superior, fundamentada no estudo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Capítulo IV, e outros dispositivos legais, parece ter demonstrado uma preocupação com os aspectos de natureza quantitativa voltados para a problemática do baixo índice de acesso a esse nível de ensino, na medida em que são buscadas alternativas de diversificação do sistema que permitam um crescimento mais acelerado do número de alunos.

Por outro lado, esta política de estímulo a expansão demanda o entendimento de que, "(...) ao se expandir, o ensino superior, deverá ao mesmo tempo, qualificar o sistema e corrigir distorções históricas", conforme argumenta o Ministro da Educação, Paulo Renato, em seu documento *Enfrentar e Vencer Desafios* (p.17).

Assim sendo, o próprio PNE explicita em seu diagnóstico relativo à educação superior que "a educação superior, enfrenta, no Brasil, sérios problemas, que se agravarão se o *Plano Nacional de Educação* não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento". Portanto, é um dos objetivos do PNE "a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis".

Da análise efetuada de vários documentos sobre o assunto, tem-se um indicativo da aferição da qualidade de ensino mediante amplo sistema de avaliação. Da mesma forma, observou-se que esta questão tem provocado questionamentos de várias ordens no seio da comunidade universitária. Trigueiro (1998, p.23), comenta:

Não se trata (...) de levantar um conjunto de dados e produzir questionários, aplicá-los e analisá-los (...) produzir relatórios (...) sobre vários aspectos da vida universitária. Isso tudo é importante. Porém, mais importante que todo esse trabalho, é ter

claro o que se pretende fazer com os resultados encontrados e com todos esses dados e informações; é saber de que modo a Avaliação Institucional pode ser um efetivo e poderoso instrumento de mudança e de busca de uma maior sintonia com o contexto sócio-econômico e político contemporâneo, que, em última instância, condicionará os próximos rumos da universidade.

Na opinião de Ramos e Sampaio (1998, p.122):

A avaliação pode servir a muitos propósitos. Pode servir (...) ao governo no sentido de justificar a retração de recursos com a justificativa de baixa qualidade. Mas, pode também servir às instituições no sentido de torná-las mais eficientes e eficazes em gerar e transmitir conhecimento ajustados às necessidades das populações.

De qualquer modo, há um conjunto de instrumentos legais onde cada um complementa e integra-se a um todo, objetivando explicitar o papel e a importância da avaliação no âmbito do Governo Federal.

Resumidamente, entre os instrumentos normativos e procedimentais podem ser destacados: o Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação de cursos e instituições de ensino superior; a portaria MEC n.º 302, de 7 de abril de 1998, que como regulamentação complementar desse processo, confere à avaliação uma atividade permanente; o Decreto n.º 2.306, de 18 de agosto de 1997 e as Portarias MEC n.ºs 636 e 639, de 13 de maio de 1997, que autorizam ao MEC a utilização dos resultados da avaliação para fins de autorização e reconhecimento de cursos, credenciamento e reconhecimentos de instituições; a Portaria MEC n.º 2.040, de 22 de outubro de 1997, que retrata a importância da pesquisa, como atividade permanente e consolidada, para fins de credenciamento e reconhecimentos das universidades.

Considerando-se que a LDB, em seu art. 46, define o papel da avaliação e sua vinculação aos processos de credenciamento e reconhecimentos das IES, bem como ressalta a ligação entre a autonomia universitária e a qualificação demonstrada por parte dessa instituição, "com base em avaliação realizada pelo Poder Público" (§ 2.º, Art. 54), verifica-se, no contexto da publicação dos documentos aqui citados um conjunto normativo bastante harmônico e integrado. Mas o conjunto desses instrumentos legais lista uma diversidade de variáveis e informações a serem consideradas nos processos de avaliação. A exemplo, o Decreto n.º 2.026/96, no seu art. 4.º prescreve os aspectos: "administração geral"; "administração acadêmica"; "integração social"; e "produção científica", e, no seu art. 3.º um outro conjunto de indicadores de desempenho global. Certamente, isto leva à idéia de complexidade do problema da qualidade universitária.

No entanto, alguns dados deste período se revelaram como indicadores de qualidade acadêmica, por exemplo, quando se verifica o indicador de qualificação do corpo docente. Observa-se no Quadro 3.9 e no Gráfico 3.8, organizados a partir dos

dados do MEC/INEP, que no período compreendido entre 1990 a 1999, mais de 42 mil professores foram incorporados às instituições de ensino superior; que a participação de professores sem pós-graduação, caiu de 34,5% para 16%, enquanto a de professores com título de especialista cresceu de 31,6% para 34,6%, e a parcela de professores com mestrado aumentou de 21,1% para 29,3%, passando de 27.753 para 50.849 mestres, e a de doutores, de 12,9% para 20,1%. Eram 16.939 doutores em 1990, em 1999, 34.937. De certo modo, a melhoria do perfil de qualificação do corpo docente, demonstra que o conjunto das instituições tem perseguido a elevação do padrão de ensino superior, mesmo porque a importância atribuída à qualificação docente, se faz presente na LDB, quando em seu art. 52, II, são exigidos "um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado."

**Quadro 3.9 - Distribuição de docentes, em exercício, por grau de formação e região - 1990 e 1999**

Região	1990					1999				
	Total	Sem pós-graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total	Sem pós-graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
NORTE	4.151	1.629	1.395	885	242	6.689	1.513	2.668	1.950	558
NORDESTE	22.293	8.771	6.305	5.422	1.795	26.890	5.310	9.587	8.216	3.777
SUDESTE	73.021	24.396	21.363	14.997	12.265	91.328	13.451	29.276	25.680	22.921
SUL	24.567	7.808	9.797	4.991	1.971	36.068	5.143	13.575	11.510	5.840
CENTRO-OESTE	7.609	2.748	2.737	1.458	666	12.861	2.469	5.058	3.493	1.841
BRASIL	131.641	45.352	41.597	27.753	16.939	173.836	27.886	60.164	50.849	34.937

Fonte: Centro Educacional e Sinopse Estatística do ensino Superior de Graduação, MEC/INEP  
Censo da Educação Superior, 2000 - MEC/INEP

Cabe aqui registrar que a duração e o referencial do Plano Nacional de Educação - PNE, estão assim previstos na LDB:

A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração mundial sobre a Educação para Todos. (Art. 87, § 1.º, Lei n.º 9.394/96).

Contudo, a sua aprovação (PNE) somente se deu com a Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Com a utilização da técnica de análise de conteúdo (anexo 1) em que foi adotado o critério de categorização temática (Richardson, 1999), e comparando-se com os artigos de Cury (1998), e de Serpa (1999), o estudo do PNE aponta genericamente para o ensino superior os seguintes indicativos de política:

**1) Atendimento da crescente demanda pelo ensino superior,** considerando a meta de uma distribuição equilibrada, seja, geograficamente, seja quanto ao perfil da oferta de cursos, de maneira que atenda às necessidades da sociedade e do desenvolvimento do País;

2) **Flexibilidade do processo: liberdade de iniciativa**, considerando a autonomia como assunção da responsabilidade da instituição por seu projeto e pela procura da qualidade;

3) **Estímulo e fomento da qualidade do ensino**, avaliando o produto mediante um sistema nacional de avaliação, o qual deve agir em busca da qualidade do sistema;

Essas três “dimensões” funcionaram como base de orientação para as análises e interpretações dos impactos das diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal no processo de mudança estratégica da UCG, como é o objetivo desta pesquisa.

A seguir, no quarto capítulo serão identificadas as ações da UCG em resposta àquilo que sua coalizão dominante percebeu do ambiente.

## **CAPÍTULO 4**

### **O AMBIENTE PERCEBIDO PELA UCG: AÇÕES DECORRENTES**

No capítulo anterior foram apresentadas as condições objetivas do setor de ensino superior (ambiente real), ao longo do período pesquisado. A seguir, será descrita a arena cognitiva formada pelas representações mentais e percepções que a coalizão dominante da UCG faz do ambiente (ambiente percebido), que segundo Bowditch e Buono (1992, p.147), “reflete a interpretação subjetiva do primeiro. Embora essas percepções também sejam eventos ‘reais’, do ponto de vista de suas conseqüências, elas ocorrem dentro da organização.” Portanto, é o ambiente subjetivo ou percebido o mais relacionado com a tomada de decisão e a escolha estratégica (Child e Smith, 1987). Os diferentes acontecimentos apresentados neste capítulo, atendem ao segundo objetivo específico de pesquisa.

#### **4.1 ARENA COGNITIVA: RELAÇÕES SIGNIFICATIVAS DE MUDANÇAS**

##### **4.1.1 O passado distante**

Remontando o seu processo histórico percebe-se que a Universidade Católica de Goiás, criada em 1959, é uma organização privada de utilidade pública – Decreto nº 73.729, de 4 de março de 1974, mantida pela Sociedade Goiana de Cultura. A terminologia “privada de utilidade pública” tem no contexto deste trabalho, uma conotação jurídica (Lei n.º 9.394/96). É usada em sentido abrangente, compreendendo entidades sem fins lucrativos, como é o caso da UCG, que possuam as seguintes características primordiais, dentre outras:

- Destina seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;
- Comprova a aplicação do seu excedente financeiro para os fins da instituição de ensino;
- Não remunera ou concede vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, sócios conselheiros ou equivalentes.

Com base em dados obtidos por meio de análise documental após o seu período de criação a UCG passou por outro caracterizado pela implantação e consolidação de suas atividades.

Desde sua criação em 1959 até 1966, a UCG era constituída pelo seguinte núcleo: Faculdade de Filosofia; Faculdade de Ciências Econômicas; Faculdade de Direito e Escola Goiana de Belas Artes. Também eram a ela agregadas a Faculdade de Serviço Social de Goiás e a Faculdade de Enfermagem São Vicente de Paula, vindo a ser integradas mais tarde.

Após sua criação e instalação, a UCG estruturou-se por meio das construções de seus espaços físicos, criação e reconhecimento de novos cursos, organização interna, buscando consolidar-se jurídica e patrimonialmente. Dentre as iniciativas na criação de novas instituições que complementar a Universidade, destacam-se o Instituto de Pesquisas Econômicas – Sociais – IPES, em 1960 e o Instituto Goiano de Pré-História e Antropologia – IGPA, em 1971.

Em 1970, a Reitoria da Universidade de Goiás encaminhou documento solicitando a mudança do nome, que recebeu parecer favorável do Conselho Federal de Educação (Processo nº 1.086/70), e em 19 de julho de 1971, pelo Decreto nº 68.917, a sua denominação passou de Universidade de Goiás para Universidade Católica de Goiás.

Com o passar dos anos, desenvolveu-se a Universidade e o núcleo inicial constituído de poucas faculdades transformou-se em um complexo de serviços à comunidade, conquistando o reconhecimento pelo Governo Federal, não só de utilidade pública à sua Mantenedora, SGC, como também de Entidade de Fins Filantrópicos pelo Conselho Nacional de Serviço Social (certificado emitido em 20 de março de 1974).

Neste período uma questão a ser destacada é o fato de que quando se instalou a UCG a sua administração foi confiada aos jesuítas. Dentre as razões citadas por Guimarães (apud. Souza, 2000, p. 372), salienta-se:

Os jesuítas tinham, já naquela época, tradição no trabalho e direção de ensino superior no Brasil e no exterior. Uma experiência básica seria de importância vital, para a organização de uma primeira Universidade no Centro-Oeste brasileiro (...) Havia a presença da Igreja na educação já no setor primário e secundário, agora na Universidade.

Sendo assim, os jesuítas trouxeram a experiência realizada no Rio de Janeiro e a estrutura da PUC-RJ como modelo para a UCG. Como observa Guimarães apud Souza, (2000), na realidade, a gestão da Universidade Católica de Goiás era uma cópia da gestão da PUC-RJ, inclusive os seus estatutos foram copiados daquela instituição. Acrescenta, ainda, que a PUC-RJ refletia a típica burocracia profissional; era altamente descentralizada onde a maioria das decisões que afetavam a estratégia da instituição era matéria de decisão coletiva. No entanto, o entrevistado A8 declarou em sua entrevista:

De fato, a forma dos jesuítas dirigir a UCG era descentralizada. Mas na minha percepção essa descentralização só ocorria nos aspectos acadêmicos, porque em relação aos recursos financeiros eles mantiveram o controle centralizado na Vice-

Reitoria para Assuntos Administrativos (...) por isso, ela foi sempre uma Vice-Reitoria forte. Aliás, os recursos financeiros continuam centralizados até hoje...

O papel dos jesuítas, como primeiras lideranças, foi um elemento, por vezes, ressaltado durante as entrevistas. Administrando a instituição durante um período de 20 anos, eles colaboraram muito para a criação da *cultura organizacional* da UCG. Como citado em uma entrevista (A2) "... o jeitão jesuíta estava impregnado em toda instituição". Isto demanda o entendimento de cultura organizacional definida por Pettigrew (1996) como um conjunto complexo de valores, crenças e pressupostos que definem os modos pelos quais uma empresa conduz seus negócios. De fato, percebeu-se pela análise documental que a UCG, como instituição da igreja, sempre foi um espaço para disseminar os valores éticos, morais do cristianismo. Foi certamente por esta razão que na época dos jesuítas os cargos de direção da UCG eram ocupados por padres daquela congregação.

Apesar da tradição e experiência dos jesuítas nesse período, as *condições objetivas* (Child e Smith, 1987) retratadas no tópico 3.1.1 revelaram um contexto desafiador: a Reforma Universitária instituída pela Lei n.º 5.540/68, levou o movimento estudantil de 1968 a desencadear uma série de pressões afim de reformular o ensino superior - foi exigida uma reforma de base no setor; a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 4.024* promulgada em dezembro de 1961, desencadeou o debate sobre o papel do Estado na educação escolar.

Premida pela Reforma Universitária, a UCG se viu levada a promover mudanças que demandaram novas formas de gestão acadêmica e administrativa levando-a a definir-se por um projeto acadêmico compatível com os pressupostos da Lei n.º 5.540/68. Isto implicou em uma reformulação estatutária, dentre outras alterações, destaca-se a inclusão da participação discente e docente nos órgãos colegiados da instituição.

Em síntese, tem-se que a Reforma Universitária da UCG, como demonstra o seu Estatuto de 1973 e outros documentos foi implantada e consolidada, progressivamente, no período de 1968 a 1973: 1) Centralização da administração acadêmica, financeira e patrimonial com a criação da Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos e da Vice-Reitoria para Assuntos Administrativos; 2) Extinção das faculdades e criação dos departamentos; 3) Adoção do concurso vestibular único e classificatório; 4) Implantação do regime de créditos e matrícula por disciplina; 5) Criação do Conselho de Ensino e Pesquisa; 6) Criação das congregações departamentais; 7) Estabelecimento do quadro de carreira docente; 8) Implantação da participação estudantil nos órgãos colegiados.

Observa-se, portanto, que nesse período, houve mudança estrutural e administrativa na UCG, levando-a a definir-se por um projeto acadêmico compatível com os pressupostos da Reforma Universitária, redefinindo sua finalidade:

de promover a cultura em todos os níveis, procurando elaborar a síntese da ciência humana e a revelação divina, de modo a criar

e difundir uma visão cristã do homem no universo (...) colocando a ciência e a técnica a serviço do homem. (Estatuto da UCG, 1973, art. 2º, p.1)

O ano de 1972 significou uma nova etapa para a UCG. Começou a ser implantada e a funcionar a nova estrutura prevista no Estatuto e no Regimento Geral (aprovado pelo mesmo Decreto que autorizou a mudança da denominação) com os seguintes órgãos: *O Conselho Universitário e o Conselho de Ensino e Pesquisa* como os órgãos deliberativos; na área executiva, a Reitoria com suas assessorias, de Planejamento e Jurídica, as Vice-Reitorias com seus órgãos, os Centros Universitários, os Departamentos, a Secretaria Geral, a Biblioteca Central; além dos órgãos de supervisão a Grã-Chancelaria e a Assembléia Universitária. O Presidente é sempre o Arcebispo da Arquidiocese de Goiânia, que exerce o cargo de Grão-Chanceler da Universidade, e nomeia, ouvida a assembléia Geral da SGC, o Reitor da Universidade, bem como homologa as alterações do Estatuto e Regimento Geral da UCG, aprovadas pelo *Conselho Universitário*. Finalmente, delega ao Reitor pleno direito para a administração da UCG nos aspectos econômico-financeiros, acadêmicos e administrativos. Destaca-se que o mandato do Reitor tem duração de três anos, e é passível de recondução (Art. 33, Estatuto – 1973).

Uma outra mudança evidenciada nas entrevistas foi decorrente da reformulação curricular que culminou com a criação, em 1973, do Primeiro Ciclo de Estudos Gerais, através do qual passou a ser oferecido um conjunto de disciplinas obrigatórias para todos os cursos. Segundo alguns entrevistados, o Primeiro Ciclo de Estudos Gerais, proporcionou a integração acadêmica na UCG pois, devido a extinção das Faculdades e com a criação dos Departamentos de Ensino, pode-se adotar a interdisciplinaridade.

Quanto ao debate sobre o papel do Estado na educação escolar desencadeado pela Lei n.º 4.024/61, pode-se detectar que ele ocorreu em um momento em que a UCG estava adaptando seu Estatuto à LDB e, conforme relatado pelo entrevistado A1, ela

aguardava a decisão dos reitores das universidades federais que se encontravam reunidos no Rio de Janeiro, e também o pronunciamento da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC, a respeito das reivindicações estudantis (...) a posição da ABESC foi a de não interferir na autonomia das universidades católicas.

A reformulação estatutária ocorrida na UCG, neste período, não significou apenas alterações nas normas que a regiam. Antes de tudo, respondeu aos novos desafios que lhe foram impostos pelo governo federal através dos instrumentos legais citados. Este aspecto vai ao encontro da afirmação de Hall (1990), a respeito da organização e do desenho organizacional não como um processo racional, mas como resultado de pressões externas. Isto porque, para manter a sobrevivência as organizações buscam a conformação de suas atividades e de suas práticas com as características do ambiente, o que demanda o entendimento da adaptação estratégica pela *perspectiva institucional*, conforme abordado no tópico 2.4.2.

É oportuno salientar que na UCG, a busca desta conformação ocorreu em uma época em que, em quase todas as demais instituições universitárias, professores e alunos que contestassem o modelo político-ideológico desenvolvido no país, eram vítimas da pressão da ditadura militar. Mas na UCG, conforme registram os relatórios da época, graças à sua qualidade de instituição da Igreja sempre manteve a sua função de espaço ético e sócio-político, aberto à defesa da cidadania plena e dos direitos humanos. Essa afirmação foi reforçada por uma das entrevistas (A7) de onde pode ser extraído: "vale lembrar os conflitos que marcaram os movimentos mais críticos da UCG e da nação em que ela exercitou com firmeza e determinação sua opção por justiça, liberdade e democracia".

Infere-se, portanto, que o processo de adaptação da UCG não ocorreu sem o enfrentamento de conflitos entre os seus valores, crenças, atitudes, ideologias e o imperativo de sua própria sobrevivência.

Para reforçar este argumento é importante ressaltar a colocação de Pettigrew (1996), quando diz que o processo de mudança se refere às ações, reações e interações das várias partes interessadas.

Em síntese, os documentos e os depoimentos colhidos sobre esse período, destacaram ações no sentido de consolidar as atividades da UCG; a estratégia de desenvolvimento interno foi a forma escolhida para propiciar esta consolidação, embora sejam observadas as de diversificação e a de expansão ao criarem alguns institutos de pesquisas, ao incorporarem faculdades e ao criarem mais cinco novos cursos.

Como foi mencionado no item 3.1.1 do capítulo 3, este período foi seguido por uma grande expansão do ensino privado. Na UCG, foram criados mais cinco novos cursos, elevando-os para dezesseis, ao final de 1974. A expansão do número de alunos matriculados, foi de 3.307 em 1972, para 5.178, em 1974. O corpo docente evoluiu de 220 em 1972 para 236, em 1974.

Da mesma forma, observa-se que a consolidação da UCG só ocorreu a partir da Reforma Universitária, haja vista, que sua reestruturação institucional vincula-se ao processo de adaptação às novas imposições do ambiente externo (*condições objetivas*) vigentes no período, esta posição configura sua postura reativa de adaptação organizacional.

#### **4.1.2 O passado recente**

O período que compreende os anos de 1975 a 1984, é uma conseqüência do contexto sócio-político e econômico da época. A educação tornou-se dependente do jogo entre o papel do Estado e da economia; o ensino superior revelou-se carente de diretrizes governamentais específicas para a sua intervenção nas questões relativas à problemática do desenvolvimento econômico e social do País. Como foi registrado no tópico 3.2 do capítulo 3, coube à área de ciência e tecnologia estimular demandas tecnológicas direcionadas à adequação com as necessidades e interesses sócio-econômicos e culturais vigentes, além de fortalecer o domínio do conhecimento

científico. Foi o que estabeleceu o Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND de 1980.

Ao ser resgatada aqui a idéia de que o setor educacional, em especial, o ensino superior possui um papel fundamental a cumprir como meio privilegiado de possibilitar a compreensão da complexidade das mudanças sociais e tecnológicas e preparar a sociedade para as necessárias adaptações, esse descaso do governo federal com o ensino superior fez emergir no seio da Igreja Católica a necessidade de ressaltar a sua lealdade, e o seu comprometimento com a sua missão educacional. Por esta razão, as universidades católicas foram chamadas para

se integrar na vida nacional e poder responder as exigências do próprio país, auscultar as necessidades reais (...) para estabelecer as carreiras intermediárias de capacitação técnica, tendo em vista o desenvolvimento da comunidade, do país e do continente (Projeto UCG, p. 12).

Para a UCG, isto implicou no resgate de sua identidade à luz da tradição percorrida e dos desafios internos e externos de sua atualidade. Em consequência, mesmo enfrentando condições adversas de natureza estrutural e conjuntural da economia e da política brasileira, procurou dar continuidade ao seu processo de expansão. Foram criados mais três novos cursos (Ciências Biológicas, Engenharia Civil e Estudos Sociais) e, fisicamente, a UCG expandiu-se com a construção de novos prédios.

Ao final do ano de 1984, a UCG contava com 9.507 alunos matriculados nos seus 19 cursos de graduação; um quadro de 487 professores. Oferecia 1.580 vagas para 4.568 candidatos inscritos em seu vestibular. Verifica-se, que nesse período em relação ao período anterior a UCG aumentou em 2,9 vezes o seu número de alunos matriculados; em 2,5 vezes o número de candidatos inscritos no vestibular; e 1,6 vezes a sua oferta de vagas no ensino superior.

Ao se observar a expansão do ensino superior ocorrida na Região Centro-Oeste (Quadros 3.3; 3.4; e 3.5), tem-se que a quantidade de estudantes de ensino superior aumentou 4,8 vezes; a oferta do número de vagas cresceu 2,5 vezes; e um crescimento explosivo do número de inscritos em 7,2 vezes.

Contudo, é necessário ressaltar a situação desafiadora da época em que as universidades brasileiras viviam crises de identidade associadas à financeira. Destinando recursos somente para as instituições universitárias públicas, o Governo Federal aos poucos retira as subvenções das universidades privadas de caráter público, que passam a sobreviver apenas do que recolhem por meio das mensalidades.

É importante ressaltar que quando a coalizão dominante da UCG percebeu que o governo federal estava cada vez mais diminuindo o repasse de recursos financeiros, ela se sentiu pressionada a alterar alguns de seus objetivos, o que implicou em desinvestimentos em laboratórios, em acervo bibliográfico, em equipamentos, dentre outros. Porém, embora tivesse como fonte uma restrição financeira, este período

redundou em um processo de ampliação dos projetos e convênios firmados com entidades governamentais e não-governamentais com finalidades que vão desde a promoção de eventos regionais sistemáticos à cooperação técnica e científica visando o desenvolvimento de atividades conjuntas em diversas áreas do conhecimento científico. Este fato pode ser caracterizado como uma mudança relacionada à internalização de novos valores organizacionais. Contudo, o volume de projetos e serviços empreendidos com vários órgãos governamentais e não-governamentais não foi suficiente para solucionar o problema financeiro que sempre esteve presente na UCG.

Nela os balanços contábeis da época testemunham uma realidade cruel: as subvenções do Governo Federal no ano de 1972 chegaram a representar 24,07% da sua receita total. Enquanto que em 1984 esse percentual foi de apenas 13,11%. Uma redução, portanto, de mais de 45,5%.

O problema financeiro sempre esteve presente na UCG. Contraditoriamente, atendendo uma faixa de alunos mais carentes, ela se vê obrigada a cobrar mensalidades mais caras, resultando em repetidas greves e boicotes de estudantes por ocasião dos aumentos dos encargos educacionais. E, às expensas quase exclusiva do seu alunado, por meio das mensalidades, a UCG procurou buscar equilíbrio econômico-financeiro através de redução de investimentos em biblioteca, laboratórios, equipamentos, embora constatarem-se avanços na política de pessoal e capacitação para habilitar especialistas, mestres e doutores - assunto que será abordado no capítulo 5.

Depreende-se da leitura do documento *Desenvolvimento da Educação no Brasil*, publicado pelo MEC em 1996, que o processo de estagnação verificado na década em que se situa o período ora em análise — 1975 a 1984 — deve-se a um conjunto de fatores. De um lado à própria dinâmica da expansão do sistema seguiu-se uma lógica perversa: o acesso às universidades públicas e gratuitas era extremamente competitivo e selecionava os alunos de renda mais alta, com melhor formação de nível médio, em geral, provenientes de escolas privadas. Por outro lado, o setor privado tinha sofrido os efeitos do quadro recessivo e de perda do poder aquisitivo da classe média baixa, que constituía sua principal clientela (MEC, 1996).

Embora, não caiba aqui analisar de que maneira estes fatores provocaram e vêm provocando alteração na configuração sócio-econômica do alunado da UCG, deve-se salientar que a preocupação com essa questão se encontra expressamente registrada na quase totalidade dos documentos analisados durante a primeira etapa dessa pesquisa -análise dos dados secundários.

Coerentemente com essa preocupação, a proveniência sócio-econômica do seu alunado foi objeto de uma pesquisa realizada ao final da década de 1970. Naquela oportunidade, configuravam-se dois extremos de discentes, os provenientes de família de alto poder aquisitivo e os alunos de baixa renda. O maior contingente era proveniente dos setores de médio poder aquisitivo da sociedade.

De acordo com o *Documento Perfil da Universidade Comunitária* publicado pela UCG em 1998, as características acima apresentadas sofreram alterações, apresentando dentre outros fatores: o agravamento de crise econômica sentido pelos

setores de médio poder aquisitivo; a diminuição de repasse de recursos federais e o conseqüente aumento da mensalidade escolar (p.64)

Em função disso e, em conformidade com a sua missão e compromisso social, a UCG expandiu o número de bolsas de estudos destinadas a alunos carentes. Em 1984, 865 dos seus 9.507 alunos foram contemplados com bolsa de estudos custeadas com recursos próprios da instituição contra 249 bolsas financiadas pelo programa de subvenção social do Governo Federal. Em 1972, eram, 418 bolsas com recursos da UCG; 368 bolsas custeadas com recursos da Prefeitura Municipal de Goiânia; e 45, com recursos do Governo Federal.

Pelas razões já expostas no item 4.1.1 desse capítulo, a administração da UCG, desde a sua criação, foi confiada aos jesuítas a quem coube o desafio de implantar e consolidar a recém criada universidade. Administrando a instituição durante um período de 20 anos os jesuítas colaboraram muito para a criação de uma cultura institucional, ou seja, suas crenças, valores e mitos, entre outros. Porém, em meados de 1979, teve fim a era jesuítica.

Após a saída dos Jesuítas, a Reitoria da UCG foi assumida, em 1979, por um Padre arquidiocesano, que iniciou uma nova fase na vida da universidade. Premida pela necessidade de conhecer-se, compreender-se e assumir-se como um processo sócio-cultural; a Universidade, de acordo com o documento História do Projeto UCG, "buscou resgatar sua identidade à luz da tradição percorrida e dos desafios internos e externos de sua atualidade" (p.22).

É importante registrar, que se de um lado a ausência de orientações explícitas do governo federal para o setor da educação de alguma forma levou as instituições universitárias à uma crise de identidade, por outro, as universidades católicas viviam, nesta época, um período de uma perspectiva político-eclesial de mudanças.

Conforme o documento *História do Projeto UCG*, (p.12), as universidades católicas latino-americanas foram chamadas para "se integrar na vida nacional e poder responder as exigências do próprio país, auscultar as necessidades reais para o estabelecimento de suas faculdades e institutos para estabelecer as carreiras intermediárias de capacitação técnica, tendo em vista o desenvolvimento da comunidade, do país e do continente".

Tem-se pois que em um contexto sócio-político-eclesial onde era imperativa a necessidade de mudança, a UCG ao completar 25 anos de existência, em 1984, lançou o *Projeto UCG*. Neste documento, além de explicitar sua identidade, ela buscou alicerçar seu *Plano Diretor* para suscitar mudanças na instituição. Nesse sentido, esclareceu-se um conjunto de diretrizes gerais e específicas ligadas aos aspectos pedagógico, acadêmico, administrativo e comunitário.

Nesse período, foi intensa a mudança institucional, além de ter sido muito importante no sentido de possibilitar a toda a comunidade ucegeana vivenciar o exercício de uma ação tanto mais coletiva e, portanto, mais participativa, quanto

possível. O anseio de transformação era mais generalizado no interior da universidade e, por isso, fazia emergir propostas viabilizadoras do exercício de ações coletivas, com vistas aos novos projetos almejados. Testemunhando essas intenções encontram-se os documentos: *Plano Diretor da UCG*; *Esboço de Reestruturação Institucional da UCG*; *História do Projeto UCG*; e *Proposta de Reestruturação Institucional da UCG*. Tais documentos sugerem, a partir de um riquíssimo conjunto de elementos colhidos e discutidos em todos os seguimentos da universidade, uma alteração nas formas de conceber e estruturar as ações, priorizar os recursos e buscar as soluções para os diversos problemas detectados.

Como efeitos imediatos deste processo, encontram-se no plano externo vários convênios, inclusive um intercâmbio com respaldo financeiro da prefeitura municipal de Goiânia. Privilegiou-se as áreas de extensão, estágio e assessorias; internamente, criaram-se a Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários e Estudantis - VAE (1981) e Vice-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - VPG (1982).

Ao longo do tempo a *Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos - VA* desempenhou o papel de órgão executivo, tendo como propósito superintender, orientar, coordenar e fiscalizar as atividades acadêmicas da Universidade. No entanto, a criação da VAE (1981) e da VPG (1982), impulsionou mudanças estratégicas nessas diretrizes e funções que levaram a uma série de modificações estruturais e processuais. Conforme o *Regimento Interno* da época, coube a VA, dentre outras ações, “organizar o planejamento global e anual da vida acadêmica da Universidade”.

Após a instituição da VAE e VPG, a competência da VA foi modificada. Como foco especial, desde então, cumpre à VPG promover e fomentar o desenvolvimento, a manutenção, a divulgação e a execução de pesquisa bem como a formação de pesquisadores; incrementar, implantar normas e instrumentos de apoio e incentivo à pesquisa; além de fazer da atividade de capacitação docente uma política de qualificação institucional.

Para a *Vice-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis* coube promover e fomentar as inter-relações da universidade com os segmentos sociais e destes com ela; implementar atividades comunitárias derivadas dos vários cursos e serviços da UCG. Antes da criação da VAE, em 1981 e da VPG, em 1982 essas competências e atribuições eram centralizadas em um único órgão: a Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos.

Do ponto de vista das *condições objetivas* ou *ambiente real*, este foi revelador de um contexto de recessão econômica e de crises em vários setores da sociedade. O país viveu o discurso governamental que preconizava uma política protecionista que visava dotar a nação de um aporte de desenvolvimento científico e tecnológico que fosse capaz de responder aos desafios da época. Internamente na UCG, observou-se a busca de aporte de um desenvolvimento institucional, à luz da tradição por ela percorrida e dos desafios internos e externos de sua atualidade.

Foi o Projeto UCG o grande instrumento que viabilizou a toda comunidade ucegeana a vivenciar o exercício de uma ação coletiva e participativa na medida em

que todos os colaboradores, puderam, à época contribuir com indicativos de soluções para os diversos problemas da instituição. Contudo, observou-se que a grande maioria das estratégias não foi implementada nesse período.

As soluções dos problemas levantados durante o Projeto UCG foram importantes, no entanto, a necessidade de resgate de identidade institucional transcendia a necessidade de readequação estrutural e administrativa. Muitas mudanças em atitudes e comportamentos, ainda que não refletidas em mudanças na estrutura formal da universidade e em seus vários processos e ações foram evidenciadas por alguns dos entrevistados como consequência dessas ações. Por exemplo, uma maior abertura de docentes de administrativos e demais membros da comunidade universitária para o comprometimento institucional.

A comparação e a análise dos fatos ocorridos nesse período evidenciaram que as mudanças estratégicas ocorridas na UCG derivaram-se de pressões internas. A própria decisão de resgatar sua identidade à luz da tradição percorrida, significou a consolidação de um posicionamento alcançado ainda no início dos anos 1980, quando suas ações eram mais resultados de suas articulações eclesiais internas e menos resultado de políticas e diretrizes do governo federal. Sendo assim, a ingerência governamental apresentada referiu-se à instabilidade ou à incerteza na liberação de recursos financeiros que, de certo modo, se constituiu em fator de mudanças na UCG.

#### **4.1.3 O presente questionado**

Conforme foi identificado, no item 3.1.3. deste estudo, o período de 1985 a 2000 foi assinalado por uma intensa preocupação com a estabilização econômica do país; continuidade do processo de abertura política; o empenho na realização de reformas estruturais, dentre outras.

O setor educacional que no período anterior foi caracterizado como carente de orientações governamentais, até mesmo alicerçado na nova Constituição promulgada em 1988, encontra-se um conjunto de atos legais que normatizam e orientam o desenvolvimento da educação no Brasil. Especificamente em relação ao ensino superior, em 1995, foi deflagrado pelo MEC um processo de mudanças alicerçado em alterações de caráter quantitativo e qualitativo, orientado nos princípios de: expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão, qualificação e modernização. Contudo o seu mais expressivo instrumento normativo legal centra-se na LDB aprovada em 1996 e o seu consequente PNE, aprovado em 2001.

Embora se possa admitir que a crise da educação seja um fenômeno global, no Brasil os indicadores de evolução do ensino superior revelaram que ela sofreu variações nas diferentes regiões do Brasil ao longo do tempo. Por essa razão, deduz-se que era esperada uma política de educação que olhasse diferentemente para as regiões e os Estados da Federação brasileira, para que se acelerasse a escolaridade média nas regiões em situação de maior desigualdade. Embora esta intenção esteja explicitada na LDB-PNE, foi possível observar que as instituições de ensino superior ressentem-se da

pseudo igualdade que a política, em sua forma normativa, trata no mesmo nível os desiguais.

Confirmando essa argumentação a *coalizão da UCG* quando foi indagada na entrevista sobre sugestões que ofereceriam ao governo federal para um aprimoramento das políticas para o ensino superior, manifestou ser necessária "maior clareza quanto aos objetivos e propósitos destas políticas, para a educação brasileira; que se considerem a imensidão e diferenciação cultural do país, assim como, as necessidades regionais, estudantis e institucionais".

De acordo com uma grande parte dos entrevistados, a universidade foi e vem sendo abalada por um conjunto de desafios impostos pelo governo federal ao o ensino superior e, com graus e níveis diferenciados; que com, maior ou menor, repercussão as mudanças organizacionais passaram a fazer parte do seu cotidiano.

É importante resgatar que no referencial teórico adotado para o desenvolvimento dessa pesquisa, a ocorrência de mudanças nas organizações pode estar relacionada tanto a pressões externas quanto internas. Contudo, o ambiente não as coloca em uma situação em que as escolhas não sejam possíveis (Hall, 1990). Desse modo, a adaptação organizacional (Child e Smith, 1987; Darren apud Miles, 1992), refere-se à habilidade dos administradores em reconhecer, interpretar e implementar estratégias de acordo com as necessidades e mudanças percebidas no seu ambiente, de forma a assegurar a sobrevivência de suas organizações.

A UCG embora apresentasse alguns problemas operacionais, dificuldades técnicas e políticas, o processo deflagrado nesta re-visão de sua identidade, representou um dos mecanismos efetivos para a participação da comunidade acadêmica e ucegeana, de um modo geral, a identificação contextualizada de seus vários problemas, bem como a indicação de alternativas viabilizou um enfrentamento de suas soluções face às exigências do contexto interno e externo, reflexos prováveis dos desafios apontados para o século XXI, especialmente no setor educacional.

Estas preocupações foram solidariamente absorvidas por sua Mantenedora - SGC, que em 1992 define no estatuto para a UCG, a finalidade de:

Garantir a presença cristã no mundo universitário, perante as grandes questões da sociedade, (...) mediante a realização integrada da pesquisa, do ensino e do intercâmbio de serviço prestados à comunidade (...) Prevê, ainda, a autonomia institucional e liberdade acadêmica. (Estatuto da SGC, 1992, p.19).

As modificações introduzidas em 1992 por sua mantenedora que redefiniram a missão da UCG consolidou, na opinião do entrevistado A7, "uma nova postura especialmente na sua face comunitária, político-educacional". Evocou-se, nessas bases, a necessidade de se redefinirem metas e objetivos contextualizados interna e externamente para o enfrentamento dos desafios apontados para o século XXI, (arena cognitiva, ambiente percebido) especialmente, no setor educacional. De um modo geral,

este fato impulsionou uma série de mudanças organizacionais na UCG, para as quais uma nova orientação e delimitação da sua ação administrativa e organizacional foi definida em um Plano Diretor aprovado em 1994 por sua coalizão dominante.

Os anos iniciais que marcam o período 1985 a 2000 foram caracterizados pelo fortalecimento dos esforços para difundir trabalhos, frutos da produção acadêmica administrativa das Vices - Reitorias recém criadas no período anterior com vistas a legitimar as atividades de pesquisa e extensão. Nesse sentido, além de *Relatórios de Gestão*, encontram-se os documentos *Política de Pesquisa*, *Política de Graduação*, *Política de Estágio e Extensão*, como testemunhos dos avanços institucionais, nessas áreas.

Em março de 1992, foi inaugurado o Campus II da UCG, fruto dos esforços empreendidos para a ocupação racional da Chácara São José com 1.597.200m<sup>2</sup> de área. Assim, desenvolvendo atividades de ensino, pesquisa e extensão foram instalados no Campus II o Curso de Zootecnia; o Centro de Biologia Aquática; o Centro de Estudos, Pesquisas e Extensão Aldeia Juvenil; o Complexo Estação Ciência São José.

Face à necessidade de atendimento da crescente demanda, em 1993 foi adquirido um novo prédio com 5.287,83m<sup>2</sup> de área construída, composto de seis pavimentos. Nele se instalaram os cursos de Fonoaudiologia, Ciências Biológicas e Biomédicas.

Destaca-se, que no início da década de 90, a política de valorização de pessoal primou pela recuperação das perdas salariais, num período de crise tanto do país quanto da universidade. Assim, foram concedidos aos docentes e aos técnico-administrativos reajustes salariais acima dos indicados por Lei.

Em 1994, baseando-se no estatuto da SCG e na experiência vivenciada pelo conjunto dos segmentos institucionais à época do Projeto UCG, a Universidade instituiu um novo projeto denominado *Projeto Acadêmico da UCG*: processo em construção. Resultado de uma construção coletiva, este Projeto baseia-se no pressuposto de que na Universidade o que é permanente são o conhecimento, a arte, a tecnologia, a cultura produzidos historicamente, contudo são transitórios a estrutura de poder e de organização, seus métodos de agir e interagir. Conforme declarado pelo entrevistado A9, "a idéia foi o fortalecimento das atividades de ensino constituindo-se numa base sólida para o desenvolvimento futuro da UCG".

No estudo do Relatório de Gestão da época, denota-se uma ênfase nos esforços para revitalização das Licenciaturas. Como decorrência, a partir de 1994 os cursos que se ocupam com a formação do professor obedecem uma organização tal que o aluno, ao concluir seus estudos, possa receber, ao mesmo tempo, os graus de licenciado, bacharelado e especialista em determinado setor do conhecimento.

Apoiando-se na busca, de uma outra forma, de planejar, organizar, agir e avaliar a vida acadêmica foram aprovadas pelo *Conselho Universitário* - COU as seguintes prioridades para o período 1994-1998: 1) ampliar o conhecimento da sociedade sobre a UCG e desta sobre si mesma; 2) implementar os programas e projetos

acadêmico-pedagógicos das áreas de ensino, pesquisa e extensão; 3) valorizar profissionalmente o quadro de pessoal docente e administrativo; 4) adequar gradualmente a metodologia de atuação acadêmico-administrativa ao projeto acadêmico; 5) adequar a infra-estrutura didático-pedagógica ao projeto acadêmico; 6) ampliar e adequar o espaço físico aos programas, projeto e atividades; 7) implementar a gestão em parceria; 8) reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro; 9) implementar a avaliação institucional.

Cumpra forçosamente comentar que a busca de implementação dessas prioridades ocorreu em meio a persistentes desafios. Dentre eles, destaca-se o empenho da instituição na redução da dívida existente em diferentes agências Bancárias. Esta situação ficou configurada como, até certo ponto, dramática, uma vez que houve ao longo do período da execução orçamentária a incerteza de recebimento de recursos. Contudo, a análise dos dados contidos no *Relatório de Gestão 1994-1998*, permite observar que, em nível global, as realizações concretizadas sobrepujaram os desafios.

É importante destacar que o conjunto de prioridades para o período 1994-1998 ao ser comparado com outros de períodos anteriores, leva ao entendimento de que os objetivos da universidade foram alterados em função de mudanças, tanto no ambiente da organização, como nas percepções de sua coalizão dominante acerca dele (Child, 1972), essa postura se enquadra dentro da abordagem voluntarista da escolha estratégica. Segundo essa abordagem, embora os fatores do ambiente externo possam impor algumas limitações à organização, os gerentes (coalizão dominante) podem fazer escolhas com relação às tecnologias e à estrutura adotadas (Child, 1972).

Em junho de 1998, foram reatualizadas as opções estratégicas institucionais para o período de 1998-2000, que teve como eixo as seguintes prioridades: 1) continuar crescendo em qualidade e quantidade, norteando-se pelo Projeto Acadêmico UCG; 2) rever a política de desenvolvimento de pessoal; 3) rever a estrutura organizacional, aperfeiçoando a gestão coletiva em resposta aos novos cenários regionais, nacionais e internacionais; 4) implantar um sistema de planejamento corrente com a complexidade e a especificidade de uma instituição de aprendizagem; 5) desenvolver um sistema de comunicação interna e externa, utilizando a informática, o marketing institucional e outras mídias; 6) aperfeiçoar e executar o programa de avaliação institucional.

Com base na análise documental e reforçado nas entrevistas realizadas as razões que levaram a UCG a reatualizar suas prioridades institucionais centram-se, preferencialmente, no reconhecimento de que o mundo em constante transformação requer uma permanente atualização de seus instrumentos de comunicação, de forma a contemplar as inovações tecnológicas, organizacionais e gerenciais dos processos de trabalho, para ela se adaptar coerentemente, e responder aos desafios mutantes.

Destaca-se que, estruturalmente, houve um fato marcante na história da UCG, neste período. Remontando o seu processo histórico tem-se a *Chancelaria* como órgão de supervisão e a *Reitoria* como órgão de execução superior, nos termos do art.15, do Estatuto da UCG-1973. Com o advento do novo Estatuto da SGC em 1992, as atribuições da Mantenedora e da Chancelaria da UCG foram melhor definidas. Como decorrência, em outubro de 1998, as atribuições, funções e atividades referentes a

administração econômica, financeira e patrimonial da UCG passaram a ser desempenhadas pelo Chanceler da UCG (Art.1º, Ato Próprio Normativo n.01/98-SGC). Também, o mandato do Reitor que era de 3 anos, passou a ser de 4 anos.

Por essa razão, coube à Reitoria desde então as competências e atribuições inerentes à administração acadêmica. Entretanto, a UCG ainda possui os mesmos níveis decisórios estabelecidos quando de sua institucionalização, que são a Reitoria, o Conselho Universitário e a Chancelaria. Na prática, a maior parte de suas decisões é tomada integralmente. A exemplo, citam-se as decisões sobre contratação de pessoal, aumento de salários e reajuste nas mensalidades cujos documentos – Portarias – são assinados conjuntamente pelo Chanceler e Reitor.

Cumpra forçosamente comentar que mediante resposta a um questionamento formulado durante as entrevistas, em que se procurou levantar, ou seja, sobre o modo em que são formuladas as estratégias organizacionais da UCG, pode, certamente, indicar que este tipo de organização opta pelo uso da decisão (coalizão dominante) como substituto da ação, uma vez que a decisão gera menor resistência à mudança do que a ação, fazendo com que a atividade de decidir torne-se isolada no contexto e, muitas vezes, sem coerência com a ação da organização. No entender do entrevistado A7

há um propósito e uma tentativa de que as decisões sejam colegiadas, entretanto os percalços são muitos, frustrando esses propósitos. Caso concreto, a tentativa de definir uma proposta teórico-metodológica orientadora dos planos e ações da UCG.

Cabe ressaltar que embora a intenção neste trabalho tenha sido a de considerar coalizão dominante da UCG formalmente instituída em nível da Reitoria e da Chancelaria, parece oportuno salientar que, necessariamente, esse termo não caracteriza somente as percepções das chefias formalmente identificadas na sua estrutura hierárquica por se pressupor a existência de vários tipos de influências e de interesses na organização, levando, certamente, ao desenvolvimento de outras coalizões. Entretanto, a existência ou não de várias coalizões dominantes na UCG não foi pesquisada por não se constituir em objetivo deste trabalho.

Contudo, neste período a UCG assumiu responsabilidades variadas e complexas, porém necessárias ao seu desenvolvimento. A sua expansão, sobretudo na década de 90, traduz esse esforço no sentido de procurar crescer quantitativa e qualitativamente em consonância com a sua missão institucional e com as demandas do contexto externo.

É relevante registrar, que ao longo de todo o período estudado os documentos analisados destacam ações no sentido de institucionalizar um processo de planejamento na UCG. Resumidamente, tem-se que durante o primeiro período, mais precisamente na década de 70, as principais ações empreendidas caracterizam o órgão de planejamento como um instrumento de assessoramento mais dedicados a estudos e projetos para captação de recursos. Essa característica teve continuidade no segundo período permanecendo até quase o final da década de 80, já no terceiro período, com a

elaboração de *Planos Emergenciais* cujo conjunto de medidas visavam o enfrentamento de crises econômico-financeiras vividas pela UCG. Entretanto, o Plano Diretor da UCG 1985-1988, constituiu-se em um instrumento resultante de todo um processo de planejamento participativo onde foram formalizadas e priorizadas as políticas, diretrizes, objetivos e atividades, institucionais. Anteriormente, as metas e ações encontravam-se priorizadas em planos setoriais.

Ainda no terceiro período, mais precisamente em meados de 1998, a UCG empreendeu esforços fundamentados em estudos prospectivos para a concepção e o estabelecimento de um processo de planejamento estratégico de médio e longo prazos. Para tanto, a universidade contou com uma empresa de consultoria para desenvolvimento de uma sistemática de planejamento e assessoramento de sua implantação. Constituída de três grandes etapas, este processo ainda demanda resistências no interior da universidade. Cabe aqui retomar o comentário feito no capítulo introdutório desse trabalho sobre a transposição dos referenciais de gestão estratégica originários do setor privado para as peculiaridades das instituições universitárias. Segundo Meyer (1997), a administração destas instituições tem se beneficiado pelo uso de técnicas e metodologias praticadas com sucesso na empresas. Contudo, isso não ocorre de forma tranqüila, exige sempre a necessária adequação à natureza, às características e à cultura dessas organizações.

A opção estratégica de continuar crescendo em quantidade e qualidade levou a universidade a empreender um conjunto de decisões com ações interdependentes para cumprir com os seus propósitos.

No período de 1985 a 2000 a UCG criou e implantou mais 19 cursos de graduação, a grande maioria teve início a partir do ano de 1996, 2 cursos dos já existentes foram extintos. Assim, no ano de 2000 que finaliza o período estudado, a universidade passou a oferecer 36 cursos, distribuídos nas diversas áreas do conhecimento, na de tecnologia e ciências exatas ocorreu a maior expansão de cursos (8 ao todo).

É importante registrar que a UCG, atenta à nova dinâmica social, pois há estudantes que iniciam o seu trabalho em diferentes horários, decidiu implantar a grande maioria destes novos cursos no período vespertino. Isso significou uma grande mudança estratégica na instituição. Tradicionalmente, durante muito tempo, os cursos da UCG eram oferecidos somente nos períodos matutino e noturno.

Ao criar novos cursos a UCG expandiu o número de vagas oferecidas. A expansão decorreu, também, devido ao aumento de vagas em cursos já existentes que passaram a ser ministrados no período vespertino. Conseqüentemente, elevou-se o número de alunos matriculados na instituição.

Ao final do ano de 2000, a UCG contava com 20.675 alunos matriculados nos seus 36 cursos de graduação, quando eram 9.507 alunos e 19 cursos, em 1984. Oferecia 3.890 vagas para 11.448 candidatos inscritos em seu vestibular contra 1.580 e 4.568, em 1984, respectivamente. Verifica-se em síntese, que no período compreendido entre 1985 e 2000, em relação ao período anterior a UCG aumentou em 1,9 vezes o

número de cursos oferecidos; em 2,8 vezes o seu número de alunos matriculados; em 2,5 vezes a sua oferta de vagas no ensino superior. Ressalte-se que no mesmo período a Região Centro-Oeste apresentou um crescimento de 4,8 vezes no número de alunos matriculados; 2,5 vezes no número de vagas oferecidas; e em 7,2 vezes no número de inscritos aos cursos de graduação (Quadros 3.3; 3.4; e 3,5).

Todavia, ao tempo que a UCG atingia esse índice de crescimento no seu alunado, paralelamente, ocorria uma modernização e reequipamento de laboratórios; recuperação e ampliação dos acervos bibliográficos; informatização; recuperação e ampliação do espaço físico da instituição que anteriormente constituíam-se em problemas desafiadores que exigiam soluções concretas. Vale lembrar que um dos desafios da gestão, neste período, referia-se ao empenho da instituição na redução da dívida bancária existente.

Priorizar as condições adequadas de funcionamento material (instalações, equipamentos, tecnologias, etc.) da UCG demandou a adoção de medidas que modificaram, substancialmente, suas práticas políticas de administração financeira.

Ao longo de todo o período pesquisado, destaca-se não obstante os seus sucessivos quadros de crises econômico-financeira, que foi somente no ano de 1994 que a UCG, devidamente autorizada pela sua mantenedora – SGC decidiu buscar recursos em instituições financeiras. Desse modo, formulou e submeteu à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, um projeto que recebeu o nome de *Infra-Estrutura para Ensino e Pesquisa em Ciência e Tecnologia na Área de Ciências Agrárias*. O grande objetivo do projeto era, desde então, ampliar a atualizar os recursos da universidade para atender à nova demanda; às novas exigências da ciências, da sociedade e da tecnologia; bem como à vocação agro-pastoril da região Centro-Oeste na qual se insere.

Foi destacado durante as entrevistas realizadas, que a terceirização dos serviços de zeladoria e vigilância, bem como o financiamento junto à *Financiadora de Estudos e Projetos* - FINEP, na opinião do entrevistado A6, representaram uma "quebra de paradigma" na UCG, especialmente a terceirização. Do seu depoimento extrai-se:

Interessante é que sempre houve uma preocupação, ainda que incipiente, de buscar novas formas e fontes de recursos (...) mas as ações efetivas para que isso ocorresse não eram comuns (...) as resistências no interior da universidade, eram muito fortes (...) e até hoje somos cobrados por isso, principalmente pela ASC e também pela APUC.

Cumpra forçosamente comentar que esta questão abre espaço para que seja avaliado um dos pressupostos que fundamentaram essa investigação: *as organizações privadas de utilidade pública não são administradas ou avaliadas segundo critérios da iniciativa privada*.

Isso leva ao entendimento de que a Universidade mesmo sendo uma organização privada de utilidade pública, deve perceber e analisar as práticas gerenciais

oriundas da iniciativa privada, para adotá-las como forma de sobrevivência e adaptação ao meio ambiente em que está inserida.

Ocorre que a UCG, como empresa privada, também enfrenta ameaças, necessita competir por recursos e por clientes, bem como inovar produtos e serviços para manter a sua própria sobrevivência. Precisa, assim, interferir nas mutações ambientais, ajustando-se constantemente a elas e desenvolvendo novas formas de atuação, visto que ela, dado o seu papel, é capaz de exercer considerável influência (Miles, 1982), sobre os ambientes nos quais operam.

Ficou claro no discurso dos dirigentes (coalizão dominante) da UCG, uma preocupação acentuada com a escassez de recursos em um momento em que a universidade é instada a promover a expansão da oferta e da qualidade do ensino superior, precisa, simultaneamente, lidar e resolver questões urgentes e inadiáveis que atingem o seu cotidiano ligadas à qualificação do corpo docente, à melhoria da infraestrutura física, à reposição de equipamentos de laboratórios, à ampliação de acervo bibliográfico, dentre outras. Desse modo, embora incipiente e, por vezes, frustrante a adoção de instrumentos administrativos praticados na iniciativa privada começa a se desenvolver e a se ampliar no seio da Universidade. A esse respeito, na fala de um dos entrevistados (A2) muitas ações implementadas (arena cognitiva) na UCG decorreram da necessidade de concorrência (condições objetivas). Do seu depoimento pode ser extraído:

Foi preciso que a universidade de Santa Úrsula quebrasse, para a gente acordar para isso (...) Veja você, a UCG estava sozinha. Só tinha a Universidade Federal de Goiás. A UCG é uma instituição sólida mas se não for competente, pode ser até da igreja que vai deixar de existir.

**Quadro 4.10 Demonstrativos do gastos na UCG  
por elemento de despesa – 1985 à 2000**

ELEMENTOS DE DESPESAS	1985		1995		2000	
	MILITÕES	%	MILITÕES	%	MILITÕES	%
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	25,3	94,4	26,4	95,3	83,6	81,6
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	21,8	81,3	20,8	75,1	61,8	60,4
SERVIÇOS DE TERCEIROS	1,5	5,6	1,9	6,9	8,9	8,7
DESPESAS FINANCEIRAS	0,3	1,2	2,3	8,3	0,9	0,8
SERVIÇOS PÚBLICOS E/OU COLETIVOS	0,1	0,4	0,2	0,7	1,4	1,3
BOLSA DE ESTUDOS	0,6	2,2	0,7	2,5	8,1	7,9
MATERIAL DE CONSUMO	1,0	3,7	0,5	1,8	2,5	2,5
<b>DESPESAS DE CAPITAIS</b>	1,5	5,6	1,3	4,7	18,7	18,4
CONSTRUÇÃO BENS IMÓVEIS	0,9	3,4	0,6	2,2	11,1	10,9
EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE	0,6	2,2	0,7	2,5	6,5	6,4
AMORTIZAÇÃO FINANCIAMENTO	-	-	-	-	1,1	1,1
<b>TOTAL</b>	26,8	100	27,7	100	102,3	100

Fonte: Balanços Contábeis – UCG, 1985, 1995 e 2000

Nota: Manteve-se a moeda da época.

Com a aprovação desse projeto, além de significativas obras civis, foram construídas novas salas de aulas, laboratórios e espaços administrativos, também foram contemplados os sistemas de informatização e de comunicação, bem como a qualificação do corpo docente.

Ao se analisar o Quadro 4.10, construído a partir dos balanços contábeis, percebe-se uma substancial alteração do perfil dos gastos na UCG. Como exemplo, citam-se os gastos realizados com investimento, em 1985, eles corresponderam à 5,6% da despesas global, no entanto elevaram-se para 187,4%, em 2000, sendo que o foco principal foi a construção de bens imóveis absorvendo 10,9% do total de investimentos realizados.

Conforme foi registrado no item 4.1.1 desse trabalho, uma das características de entidades sem fins lucrativos, como é o caso da UCG, baseia-se na premissa de que o seu desenvolvimento independe, em grande parte dos mecanismos de mercado. Diferentemente das empresas onde a conquista e a manutenção mercadológicas são consideradas como base de crescimento e desenvolvimento organizacional, a estratégia de desenvolvimento em organizações sem fins lucrativos baseia-se na concretização de objetivos sociais mais amplos.

Ainda do ponto de vista expansionista, a UCG neste processo de mudança implantou, em 1995, na cidade de Santa Fé no Oeste Goiano o seu programa de interiorização do ensino superior. Entre tantos cursos e modalidades possíveis de graduação, foi escolhida a licenciatura, bacharelado e especialização para formação de professores em Letras e Educação. Essa escolha está em consonância com o que determina a LDB ao normatizar sobre qualificação docente nas redes públicas e privadas do ensino fundamental e médio, "... somente serão admitidos professores habilitados em curso superior" (Art. 87, § 4º). A mesma LDB reserva às universidades e institutos superiores de educação a missão de formar docentes "... para atuar na educação básica (...) com formação em nível superior em cursos de licenciatura de graduação plena" (Art.62). Destaca-se que conforme dados da secretaria da Educação, em Goiás, em 1997, mais de 70% dos docentes de ensino médio da quinta a oitava série eram professores leigos.

Pelo que foi levantado durante a análise documental, as razões que levaram a universidade a criar e implementar esse programa centrou-se no fato de que a UCG, por sua natureza filantrópica, comunitária e por determinação estatutária, tem compromisso com a educação em todas as dioceses do Estado. Porém, o grande desafio que enfrenta o ensino de terceiro grau é o de criar um modelo físico de instituição de ensino superior que se faça presente onde as comunidades do interior brasileiro de fato estão. É a universidade que vai até a população rural e não vice-versa.

Na percepção da coalizão dominante da UCG, seu Programa de Interiorização foi uma resposta adequada às exigências da LDB. A argumentação para essa afirmação é a de que

ser cidadão hoje não é o mesmo que ontem. Em época de globalização, de abertura das economias mundiais, de interação

entre mercados e de revolução tecnológica, todas as análises socioeconômicas convergem para um mesmo ponto: ou o cidadão tem acesso à educação, ou à exclusão do mercado de trabalho e ao desemprego crônico. Todas as cadeias produtivas de agronegócios do Centro-Oeste têm no interior seu início e execução principal. É no interior que se faz necessária a mão-de-obra qualificada. É lá que se exige a presença do ensino, inclusive de terceiro grau (Graduação itinerante - UCG, p. 14).

Da experiência de Santa Fé surgiram parâmetros e tendências de comprovação de validade e de eficiência da proposta (a Graduação Itinerante) transformada em modelo. A Graduação Itinerante pressupõe estreita interação e integração entre o ensino, pesquisa e extensão. Quanto ao ensino, a prática vem demonstrando que a UCG responde positivamente aos projetos de interiorização que realizam a socialização do conhecimento. A pesquisa pelo sistema semipresencial à distância, cria o material de apoio (material didático, fitas, CD Rom) levando para o interior debates, aulas, conferências disponíveis na instituição ou por ela realizados. Em relação a extensão, mediante seus programas garante e viabiliza todo o processo de execução da Graduação Itinerante. Novas cidades em diferentes regiões do estado foram beneficiadas com o Programa: Inhumas, Cidade Ocidental, Jaupaci, São Luiz de Montes Belos.

Esta estratégia além de propiciar a detecção de novas oportunidades de ação e de ter aumentado sua participação nos segmentos sociais carentes de formação superior, contribuiu com a consolidação do seu posicionamento na região Centro-Oeste. Embora essa decisão estratégica tenha como fonte o ambiente externo (LDB - PNE, diversificação do ensino superior), ainda assim a UCG (arena cognitiva) teve condições de fazer escolhas estratégicas (Pettigrew, 1987), e ampliou o seu domínio com relação a outras modalidades de ensino.

Do ponto de vista qualitativo, como outra opção estratégica assumida pela UCG neste período, a análise documental revelou que a partir de 1985, surgiram uma profusão de documentos que apontavam para os problemas que desafiavam o universo acadêmico da instituição.

Em 1986, foi deflagrada um momento de avaliação na UCG, que ficou conhecido como “Jornada Universitária”. Nele foram tratados os temas: 1) avaliação da Universidade: pressupostos metodológicos, opções e estratégias; 2) avaliação do professor; 3) avaliação educacional escolar: para além do autoritarismo; 4) novos métodos para avaliação de programas educacionais.

Porém, somente em 1991 a avaliação foi entendida como instrumento institucional permanente, teve início na UCG, com a *I Etapa da Fase Diagnóstica da avaliação*. Os seus resultados levaram a uma série de mudanças na administração bem como serviram para um planejamento e priorização dos recursos visando à qualidade acadêmica da instituição. Também, como consequência, foi desencadeado um processo de qualificação do pessoal docente.

Registra-se que em 1994, o MEC convocou as universidades brasileiras a elaborarem projetos de avaliação institucional. A UCG apresentou o seu projeto, que foi aprovado integralmente, junto às outras treze universidades brasileiras. Nessa época foi constituído pelo MEC o *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB*.

Embora anterior à proposta do MEC, é bom registrar que os seus princípios orientadores se identificaram com a proposta do governo, especialmente, por ser processual e comprometer-se com a qualidade. Este comentário é reforçado pelo *Documento Avaliação Institucional UCG: memória de um processo*:

A UCG definiu por princípios norteadores de sua avaliação ser processual, permanente, intencional, criativa, dialógica, (...). Embora tenha se integrado ao PAIUB, a Católica o fez, de forma voluntária, sem abdicar de seus princípios, coerente com sua proposta de universidade (...) inserida no Centro-Oeste brasileiro. (p.12).

Esse fato foi objeto de destaque feito pelo entrevistado A2:

Não venha a dizer que é coisa do governo porque não é. A própria instituição começou a avaliar, foi fruto da necessidade de concorrência (...) As instituições ficaram preocupadas e começaram a perceber que elas precisavam avaliar aquilo que estavam fazendo. O governo federal, por consequência, também começou a fazer isso e com o passar do tempo a avaliação foi sendo sistematizada.

Este comportamento proativo pode ser entendido a partir da perspectiva voluntarista da adaptação organizacional, vista como resultado das escolhas feitas pela coalizão dominante, conforme foi apresentado no Capítulo 2 deste estudo. Em relação à estratégia desta adaptação, ela pode ser entendida com um plano (Mintzberg, 1987), que supõe algo consciente e deliberado, onde se encontra focalizado o papel dos dirigentes (*coalizão dominante*) na tomada de decisão.

No que pese a avaliação externa, está sendo realizada mediante a ação do MEC, como preconiza a LDB, na UCG as avaliações realizadas por equipes daquele ministério, seus cursos foram aprovados e bem conceituados.

Todavia, a ênfase na questão do crescimento qualitativo parece ter recaído na qualificação do corpo docente da instituição. Isto corrobora às orientações e determinações expressas na LDB, quando em seu art. 52. II, são exigidos "um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado."

Pelo que se depreende da análise documental, tem-se que a UCG vem desenvolvendo o seu programa de qualificação docente centrado em duas modalidades: Mestrado e doutorado por meio de convênios com outras instituições de ensino superior – modalidade interinstitucional por meio de cursos ministrados pela própria instituição.

Essas modalidades são, também, encontradas na pós-graduação em nível de especialização.

Desse modo, a UCG no ano de 2000, oferecia 7 cursos Lato Sensu próprios, com um total de 564 alunos matriculados e 13 cursos na modalidade interinstitucional nos quais existiam 879 alunos. Em relação aos cursos Stricto Sensu, a UCG criou e implantou os cursos de mestrado em Educação, em Psicologia, e em Ciências da Religião, nos quais cursam 144 alunos. Na modalidade interinstitucional, foram firmados convênios com instituições universitárias do país, em que são ministrados os cursos de Mestrado em Engenharia de Produção – Gestão de Qualidade e Produtividade; Gestão em Contabilidade; Mestrado e doutorado em Letras; e Doutorado em Educação, onde estão matriculados 122 alunos, muitos em fase de conclusão de teses.

Acredita-se que, em breve, a UCG cumprirá sua meta: satisfação do Índice de Qualificação Docente – IQD determinado pelo LDB. Registra-se que no ano de 2000, a titulação do seu corpo docente era constituída por 28,5% (375) de graduados; 40,8% (537) de especialistas; 23,6 (311) de mestre; e 7,1% (94) de doutores de um total de 1.317 docentes.

Ainda, que não sejam resultados de um planejamento estratégico, pois este não chegou a ser formalmente absorvido e institucionalizado na UCG, este período foi marcado pela adoção de novas alternativas de ação que, dentre outros fatores, resultaram em um direcionamento estratégico, impulsionando o surgimento de movimentos de adaptação organizacional, de acordo com Mintzberg (1987) relacionados com a noção de estratégias deliberadas e também emergentes. Em termos gerais, este período foi caracterizado por uma ênfase no crescimento e na ampliação das atividades da UCG, refletindo o delineamento de uma estratégia de expansão.

Embora se possa admitir que a UCG tenha assumido responsabilidades variadas e complexas para promover o seu desenvolvimento, a comparação e a análise dos fatos ocorridos neste período (Anexo 2) permitiram observar a existência de um conjunto de decisões e ações referentes a uma nova configuração do comportamento organizacional da UCG condicionada por uma estratégia de sobrevivência. Da mesma forma, pode-se observar que os vários fatores propulsores de mudanças (Anexo 2) apresentados no período sugerem uma outra forma de adaptação estratégica, a de desenvolvimento interno com reflexos nos grupos de trabalho, na estrutura, nos processos e nas tecnologias, (nível organizacional ou intermediário), configurando-se em *estratégias reativas* embora algumas tenham se caracterizado como estratégias do tipo *proativa*.

Assim entendendo, a UCG parece ter reconhecido que, por um lado, o dinamismo do ambiente impôs esta avaliação e atualização de suas prioridades e objetivos para que sua inserção no regional se consubstanciasse em seu efetivo compromisso com o desenvolvimento social, econômico e cultural da Região. Do outro, a política em sua forma normativa, estéril e, muitas vezes, contraditória (ao basear-se no princípio de que a Lei é igual para todos e todos são iguais perante a Lei, desconhece as

diferenças culturais, históricas e econômicas entre regiões), impediria a visão atual que ocorre hoje na UCG

De qualquer modo, a comparação dos fatos ocorridos a partir de 1998 com as diretrizes da LDB-PNE, conforme Anexo 2, permitiu considerar que a revisão do Plano Diretor se deu pela necessidade de a UCG absorver as novas orientações do governo federal para o ensino superior. Observou-se que a partir de então o foco de atuação centrou-se, preferencialmente, na necessidade de crescimento em quantidade e qualidade (*indicativo de política LDB-PNE*) da UCG. Contudo, a opção estratégica de crescer em quantidade e qualidade, foi objeto de preocupação manifestada por alguns dos entrevistados.

Quantidade versus qualidade. Isso aí é uma questão complicada. Acho que não tem sentido um crescimento quantitativo que não tenha o correspondente cuidado com a qualidade. Houve uma preocupação (...) com relação a assegurar o espaço: vamos criar senão o outro cria e depois a gente vai correr atrás e aí nós estamos com esta explosão... (Trecho da entrevista A2)

A UCG deu um salto quantitativo que precisa de ser acompanhado qualitativamente por seus segmentos administrativo e pedagógico. Há necessidade de se considerar a vocação desta instituição, profissionalizá-la. (Trecho da entrevista A7).

Estes depoimentos vêm corroborar o entendimento de que as diretrizes do governo federal causam conflitos nas instituições universitárias (*hipótese de trabalho*). Certamente, a implementação da política expansionista da UCG não ocorreu sem o enfrentamento do dilema entre atender a justificativa social da organização e à necessidade de sua própria sobrevivência.

Esta questão ficou ainda mais fortalecida pelo depoimento do entrevistado A2:

Quando a UCG fez a sua opção expansionista, ela não anteviu alguns problemas sérios que estamos sentindo hoje, como por exemplo, a adequação do espaço físico, os investimentos em laboratórios e, principalmente, a insuficiência de professores para determinadas áreas. A UCG chegou ao absurdo de ter que mudar grades curriculares porque o laboratório "x" não estava pronto; porque não existia o professor para a disciplina "y". O que é absurdo do ponto de vista pedagógico e organizacional.

Ao que tudo indica, a princípio, a coalizão dominante da UCG parece ter sido hábil em reconhecer, interpretar e implementar estratégias de acordo com as necessidades e mudanças percebidas no seu ambiente (Child e Smith, 1987), contudo, o seu crescimento parece refletir naturalmente uma aparência de racionalidade e de decisões adequadas. Isso porque, certamente, este tipo de organização tem dificuldade

de justificar mudanças repentinas devendo, normalmente deixar transparecer continuidade, coerência e estabilidade, num meio organizacional onde é inerente o conflito gerencial visto que o compromisso com os valores sociais da organização (*pressuposto da cultura organizacional*) deve ser ressaltado e é superior aos valores organizacionais internos. Tal posicionamento sugere que a natureza das práticas e dos procedimentos adotados pela UCG tendem a variar de acordo com os componentes culturais resultantes da dinâmica entre fatores externos e internos a ela, cujo referencial teórico foi abordado no tópico 2.4.2.

A seguir, no quinto capítulo será descrita a rede de cooperação e parcerias estabelecidas pela UCG que deram suporte às suas ações.

## CAPÍTULO 5

### A REDE SOCIAL DE RELACIONAMENTO DA UCG

No terceiro capítulo foram identificadas as condições objetivas do setor, cujo conjunto de fatores ambientais criaram pressões para transformações na UCG que resultaram da percepção e interpretação de sua coalizão dominante. Este quinto capítulo contém a rede colaborativa que se constitui no último elemento do modelo de Child e Smith (1987), a ser descrito no presente estudo. Para esses autores, a rede colaborativa são canais sociais de relacionamento para compartilhar informações e recursos com colaboradores atuais e potenciais. Por essa razão, ao se descrever como se estruturava a rede de colaboradores da UCG, pretende-se, também, desenvolver as idéias a respeito destas relações que, certamente, deram suporte às atividades da instituição bem como, às modificações requeridas por seus ambientes interno e externo, além de atender ao terceiro objetivo específico desta pesquisa.

#### 5.1 REDE COLABORATIVA: SUPORTE ÀS MUDANÇAS

##### 5.1.1 O passado distante

Remontando a sua história, observa-se que até mesmo o processo em que se deu a criação da UCG foi marcado por uma rede de colaboradores.

Tem-se que a concretização da Universidade pode ser compreendida como parte de um plano nacional de ação social da Igreja, lançado sob a forma de *Manifesto do Episcopado Brasileiro*. A CNBB, por força de sua estratégia pastoral aberta aos problemas sociais e políticos, adquiriu autoridade moral para tornar-se canal de mediação entre o eclesiástico e o civil (Souza, 2000), e o relacionamento entre Igreja e Estado fluía em âmbito de cúpula.

A Arquidiocese de Goiânia vinculava-se ao empenho da Igreja Católica em inserir-se na política educacional do ensino superior do país. Assim, “o bom relacionamento da Igreja com o Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, possibilitou que ela conseguisse polarizar a educação superior no estado de Goiás (...)” (Souza, 2000, p.356).

Premida pela Reforma Universitária, a UCG se viu levada a promover mudanças estrutural e administrativa que, com certeza, exigiu dos seus colaboradores internos um importante suporte técnico e operacional para a sua implementação. Ressalte-se, contudo, que em relação aos seus recursos humanos, as informações disponíveis nos relatórios da época, na sua grande maioria, destinavam-se ao registro

dos esforços empreendidos para se implantar novos sistemas administrativos (pessoal, financeiro, contábil, etc.). Da leitura destes relatórios pode-se perceber uma grande dificuldade técnica e operacional, para sua implantação, haja vista as limitações do pessoal disponível na época. Em certos casos, o pessoal foi sendo treinado na própria execução de suas tarefas, como foi o caso da Seção de Pessoal, citado em um dos Relatórios pesquisados.

Não obstante o fato da “limitação do pessoal”, a implantação da Reforma Universitária exigiu da Secretaria Geral certa versatilidade, pois teve que efetuar o registro e o controle acadêmicos de dois regimes distintos simultaneamente: o de crédito e o seriado. No entender de um dos entrevistados (A4)

Houve mudanças fundamentais no relacionamento com os Departamentos, porque desaparecendo as antigas faculdades a Secretaria Geral foi que passou a interferir diretamente nos Departamentos treinando o pessoal para os novos procedimentos de registro e controle acadêmicos.

Em relação aos recursos materiais, o destaque se deu na área de informática. O processamento de dados da UCG foi iniciado nos fins de 1970, por meio da análise de uma proposta para implantação de um sistema de arrecadação de mensalidades, até então executado através de um processo manual. O sistema foi implantado em 1971, utilizando-se para emissão de carnês para pagamento de mensalidades. No ano seguinte, tal sistema foi aperfeiçoado para atender às novas exigências de crescimento da UCG. Registra-se que já em 1972, a UCG teve o seu primeiro vestibular corrigido pelo computador

Em maio de 1972, a universidade assinou convênio com a Burroughs do Brasil. A UCG cedia uma sala para a instalação do computador modelo n. 300/500 e recebia 26 horas mensais de uso do computador sendo seis horas para serviços administrativos e vinte horas para treinamento de alunos e professores.

A *rede de colaboradores* estabelecida pelos jesuítas, na opinião de alguns entrevistados, foi um dos fatores determinantes para a implantação e a consolidação da universidade. Ela era composta pela CNBB, Arquidiocese de Goiânia, classe política e pelos profissionais liberais. Um exemplo que reforça essa argumentação pode ser extraído da entrevista (A2):

o estilo de administração era parecido com um colégio de padres. A UCG era governada pelos jesuítas à época e a universidade tinha todo um jeitão de um colégio de padres. O corpo docente era formado por profissionais liberais que estavam, segundo eles, colaborando com a Igreja. Era mais uma vontade de ajudar a Igreja católica a sedimentar este projeto de universidade.

### 5.1.2 O passado recente

Se neste período, que compreende os anos de 1975 a 1984, o ensino superior se revelou carente de diretrizes governamentais para sua intervenção nas questões relativas à problemática do desenvolvimento econômico social do país, a UCG, como as demais universidades católicas, foram chamadas para se integrar na vida nacional e poder responder com espírito criador às exigências de desenvolvimento da comunidade e do país. Isto implicou em resgatar sua identidade à luz da tradição percorrida e dos desafios internos e externos de sua atualidade.

Nesse período, foram criadas no interior da universidade a Associação de Professores da Universidade Católica (APUC) em 1979 e a Associação dos Servidores da Católica (ASC) em 1989. Desde então essas duas entidades classistas passaram a vivenciar o dia-a-dia da UCG, participando integralmente, em alguns casos, de comissões de estudos dos problemas ucegeanos. A exemplo, citam-se as comissões de estudos e propostas para elaboração de *Plano de Cargos e Salários do Pessoal Administrativo* e do *Estatuto da Carreira Docente*, aprovados pelo *Conselho Universitário* em 1985. Isso significou uma outra mudança relacionada à democratização interna que possibilitou uma interlocução permanente com a universidade e essas entidades representativas de pessoal docente e administrativo.

Não obstante a sua aprovação ter ocorrido somente em 1985, esses documentos como instrumentos orientadores e normatizadores da política de pessoal da instituição, demandaram uma nova estrutura, técnica e profissionalmente qualificada para sua implementação. Desse modo, foram contratados profissionais das áreas de psicologia e desenvolvimento organizacional, dentre outras. O órgão que no período anterior tinha a denominação de Seção de Pessoal, foi renominado para Divisão de Recursos Humanos em função da amplitude de suas funções e responsabilidades em que destaca a de desenvolvimento de recursos humanos. Isto possibilitou a implementação de uma política de capacitação eficiente e com mais coerência com as necessidades de qualificação de seus colaboradores, que se viram incentivados e motivados a participar de cursos diversos oferecidos pela própria UCG e por outras instituições.

Os quadros 5.11 e 5.12, demonstram a evolução do quadro de pessoal da UCG, no período.

**Quadro 5.11 Evolução do quadro de docentes titulados e cursando pós-graduação período 1979 a 1984.**

ANO	TITULADOS			CURSANDO PÓS-GRADUAÇÃO		
	TOTAL	NÍVEL		TOTAL	NÍVEL	
		M	D		M	D
1979	51	41	10	37	24	13
1980	50	39	11	37	25	12
1981	61	49	12	30	19	11
1982	65	51	14	27	21	6
1983	65	51	14	18	16	2
1984	80	66	14	20	16	4

Fonte- Divisão de Recursos Humanos – UCG

**Quadro 5.12 – Evolução do pessoal técnico-administrativo por ano e grau de instrução**

ANO	TOTAL GERAL	GRAU DE INSTRUÇÕES					
		1º GRAU		2º GRAU		3º GRAU	
		I	C	I	C	I	C
1979	263	108	10	23	35	57	30
1980	253	108	4	24	32	56	29
1981	256	104	4	21	38	59	30
1982	298	109	14	26	56	52	41
1983	320	114	20	34	52	54	46
1984	353	114	18	40	49	63	69

Fonte; Divisão de Recursos Humanos - UCG

Legenda: I – incompleto; C – completo

Com relação aos recursos financeiros escassos, vivendo do que era arrecadado por meio das mensalidades, uma vez que quase não mais havia repasse de recursos pelo Governo Federal, a UCG procurou manter sempre um diálogo aberto no sentido de fortalecer suas relações com as entidades representativas tanto de discentes, quanto de docentes e de administrativos. Com a representação discente – DCE, enquanto responsáveis legítimos do alunado para negociar os índices de reajustes das mensalidades. Com as representações docente (APUC) e administrativa (ASC) enquanto entidades com as quais se desenvolvem as negociações para aumentos salariais e demais condições de trabalho para as categorias.

Registra-se que, embora tenha havido um diálogo constante, os processos de negociação têm se constituído, por vezes, em desgastes administrativos e políticos resultando, em alguns casos, em prolongadas greves. Contudo, tem-se sempre chegado ao justo equilíbrio entre o que os alunos se dispõem a pagar o que os professores e servidores pretendem receber.

Com relação aos fornecedores de materiais que deram e dão suporte às suas atividades, o indicativo é de que a UCG mantém com estes uma relação estritamente comercial. Contudo, observou-se a existência de uma coalizão dominante no sentido de não se deixar influenciar por qualquer fornecedor. No máximo, cede-se espaço às inovações tecnológicas trazidas pelos fornecedores. Cabe destacar que nos processos para aquisição de equipamentos em geral, a direção do órgão requisitante, em especial, os professores pesquisadores, participa da decisão de compra com a emissão de parecer técnico sobre os equipamentos, o que valida o processo.

A realização de vários convênios com órgãos governamentais e não-governamentais, com finalidades que vão desde a promoção de eventos regionais sistemáticos, à cooperação técnica e científica com o objetivo de desenvolver atividades conjuntas em diversas áreas do conhecimento científico, também demonstra a rede de colaboradores da UCG. Segundo os relatórios pesquisados, ao todo foram firmados 57 convênios neste período.

Compondo a rede social de relacionamento (Child, Smith, 1987), da UCG, encontram-se o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB e a

*Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC*, com os quais a universidade mantém estrito e permanente relacionamento. Esses órgãos além de articuladores das universidades para participarem do desenvolvimento científico, tecnológico e de ensino superior do país, (CRUB, 2000) também são representantes das instituições filiadas na defesa dos interesses comuns às universidades brasileiras.

### 5.1.3 O presente questionado

Decorrente da análise documental e dos depoimentos colhidos durante as entrevistas, tem-se que a UCG, ao longo de todo o período que compreende os anos de 1985 a 2000 viveu momentos de incertezas e expectativas geradas pela situação complexa à qual foi submetida a sociedade brasileira, do ponto de vista econômico, político e social. Essa realidade exigiu sempre de seus gestores uma firme determinação em superar limitações e buscar caminhos que levassem a um desenvolvimento institucional adequado ao seu tempo histórico.

Neste contexto desafiador, a UCG assumiu responsabilidades variadas e complexas, porém, necessárias ao seu desenvolvimento. Estas responsabilidades expressam-se em prioridades - objetivos como foram descritos no item 4.1.3 do capítulo 4.

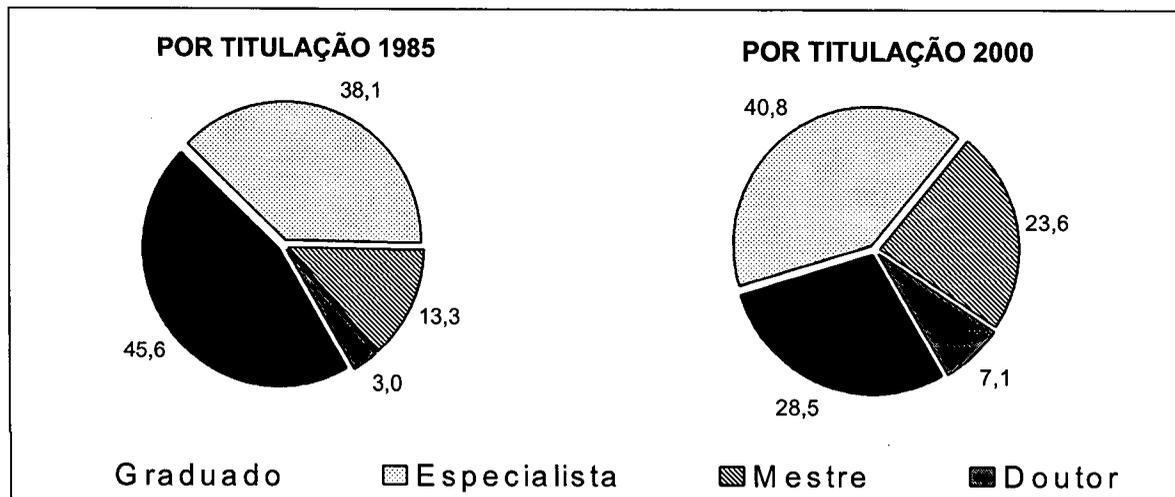
Com a consciência de que a eficiência da instituição muito dependia e depende, da qualidade dos seus recursos humanos, ao longo desse período buscou-se o crescimento qualitativo e o aprimoramento do seu “potencial” humano. Assim, um *Programa de Desenvolvimento de Pessoal* foi desencadeado com a prioridade de valorização profissional dos quadros de pessoal docente e administrativo.

Contudo, desenvolver essa prioridade pressupunha, por sua vez, a observância da necessidade de se buscar o exercício coletivo centrado numa prática dialogada por meio da qual se pudesse despertar as motivações para o trabalho e para a criatividade em todos os níveis e áreas da UCG.

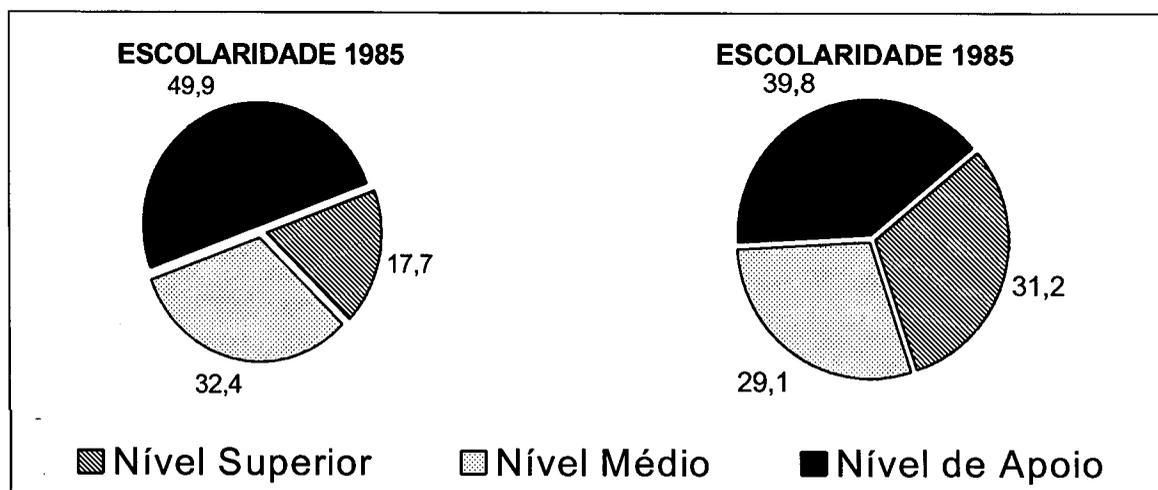
Extraí-se dos *Relatórios de Gestão* do período que, para tanto, foram adotadas medidas e incentivos tais como cursos de capacitação e atualização profissional; promoções; reuniões, comemorações indispensáveis à instituição para um ambiente motivacional propício ao desenvolvimento do trabalho, da instituição e das relações interpessoais. Desse modo, procurou-se assegurar o cumprimento desses compromissos promovendo: uma recomposição salarial; promoção de pessoal docente e administrativo conforme normatizam os estatutos das carreiras docente e administrativa; correção gradual de desvios de função; instauração de canais de comunicação entre a administração central com os funcionários docentes e administrativos. Adoção de um programa de desenvolvimento de pessoal, mediante a administração de cursos de atualização, aperfeiçoamento e especialização para funcionários.

Como resultado dessa ações, a UCG passou a contar com um quadro de colaboradores formado por 523 funcionários administrativos e 1.317 docentes em 2000. Em relação aos administrativos 31,2% deles com nível superior; 29,1% com grau de

escolaridade médio; e 39,7% em nível apoio (equivalente ao primeiro grau). Com vistas ao quadro docente, 7,1% dos seus professores eram doutores; 23,6% mestres; 40,8% eram especialistas; e 28,5% eram graduados (Gráfico 5.8; 5.9).



**Gráfico 5.8 - Distribuição percentual de pessoal docente por grau de formação, 1985 e 2000**



**Gráfico 5.9 - Distribuição percentual de pessoal administrativo por grau de escolaridade, 1985 e 2000**

Destacam-se que, de acordo com o Relatório de Gestão 1994-1998, embora a universidade tenha investido na capacitação do seu quadro de pessoal, é um problema que se constitui em uma preocupação constante da UCG, provocada pela evasão de docentes pós-graduados para outras regiões e outras instituições mais dotadas de recursos e gratificações.

Constatou-se que na UCG, as funções de direção e assessoramento nos órgãos - fins (academia) são ocupados por colaboradores do quadro de pessoal docente, enquanto que as de chefia e supervisão nos órgãos - meio (administração de apoio) são desempenhadas por colaboradores do quadro de pessoal administrativo, preferencialmente. Nota-se que essa prática, embora constante ao longo de todos os

períodos analisados, não se encontra formalizada nos estatutos ou regulamentos de cargos e salários, pesquisados.

Nesse período, estreitaram-se ainda mais as relações com a APUC e ASC, entidades representativas de seus servidores docentes e administrativos, no sentido de assegurar a observância dos compromissos firmados em acordo, num ambiente e numa atitude de respeito mútuo. Em conseqüência, intensificaram-se reuniões periódicas entre a Reitoria, APUC e ASC com o objetivo de encontrar soluções para os problemas referentes às atividades, estrutura e políticas da função de recursos humanos.

Com relação às novas tecnologias, o destaque recaiu na terceirização de serviços. Nesse período, a UCG decidiu terceirizar os seus serviços de zeladoria, vigilância e outras atividades de manutenção geral. Estas atividades foram confiadas a várias empresas especializadas com as quais a UCG mantém um bom relacionamento.

No que tange ao fornecimento de materiais que dão suporte a sua atividade, a UCG, mantém com os seus fornecedores uma relação comercial. A UCG conta com um corpo de profissionais, incluindo os seus professores pesquisadores, a quem cabe, inicialmente, a indicação de novos recursos tecnológicos para atualização e modernização dos serviços em suas diversas atividades.

A universidade, ainda que se assemelhe estruturalmente a outras empresas, parece destacar-se por sua finalidade e missão institucional, como foi destacado em outras partes deste trabalho. Esta é a razão: a seriedade com que a instituição se coloca na sociedade que a abriga, isto gera um condicionamento que lhe é favorável nesta sociedade.

Neste sentido, de acordo com os documentos estudados, um conjunto de atividades desenvolvidas com o apoio de diversos órgãos e instituições governamentais e não-governamentais, pode testemunhar que a UCG goza de uma posição bastante favorável no meio acadêmico. Fruto disto, cerca de 223 convênios foram celebrados neste período com objetivos diversos que vão desde a realização de estágio supervisionado, até desenvolvimento de projetos científicos e tecnológicos passando pela execução de pesquisas científicas diversas.

A UCG procurou desenvolver e manter um bom relacionamento com órgãos representativos das universidades brasileiras. Na década de 90, dois dos seus Reitores fizeram parte das diretorias destes conselhos, sendo um no CRUB e outro na ABESC. A manutenção destas relações estendem-se, também, a organizações internacionais. A exemplo, cita-se o caso das relações mantidas com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, da qual a UCG obteve a “Cátedra da Unesco”, por desenvolver, principalmente, o projeto de interiorização do ensino de graduação na Cidade de Santa Fé.

Falar da rede colaborativa de uma instituição de ensino superior é questão complexa. Se pode considerar que sua finalidade principal é a educação, essa tem como matéria-prima básica a informação. Assim, a universidade é, por princípio, uma organização que vive de e para a informação. Isto, certamente, implica numa ampla

rede de colaboradores tanto atuais como potenciais (Child e Smith, 1987), para compartilhar informações e recursos.

No entanto, no caso da instituição objeto desta pesquisa, observou-se que a respeito da rede colaborativa, a UCG manteve e mantém um bom relacionamento. A sua rede de colaboradores, é composta, além dos seus Recursos Humanos, de diversas instituições: órgãos dos governos Federal, Estadual e Municipal; iniciativa privada; organismos internacionais; cooperativas, fundações, sindicatos, ONG's. Algumas dessas instituições chegaram até mesmo a direcionar certas atividades da UCG, na medida em que geraram demandas que a Universidade pode atender.

Observou-se, ainda que a manutenção de um bom relacionamento foi e ainda é importante também em momento de crises quando sua sobrevivência é ameaçada. Nesses momentos, ela procura apoio na sua rede colaborativa para justificar sua importância como uma instituição de "utilidade pública" cujos objetivos são baseados em interesses sociais amplos. Pode-se citar o apoio recebido especialmente da classe política goiana em nível federal, no desgastante processo que vem ameaçando a perda da Filantropia que a UCG mantém desde o ano de 1974, quando foi Certificada pelo Conselho Nacional de Serviço Social.

Foi importante perceber que na UCG, a rede colaborativa além de suporte para o desenvolvimento de suas atividades, também contribuiu como mecanismo de defesa dos seus interesses institucionais, na medida em que ajudaram impedir certas ações políticas no sentido de interferir na sua administração e na definição de suas ações. Corroborando esse entendimento, um dos entrevistados (A7) entende que

a UCG sofre as pressões das políticas governamentais e muitas vezes é obrigada a curvar-se a elas, em outras, proclama sua autonomia, sua identidade e luta para mantê-las - haja vista o caso recente da *filantropia*, em que a comunidade ucegeana, apoiada pela classe política goiana, liderada pelos seus dirigentes, tendo à frente a reitora, encetou uma campanha nacional sendo vitoriosa e abrindo espaço para outras instituições congêneres.

Esse depoimento corrobora o pressuposto de que a *cultura organizacional* em instituições privadas de utilidade pública tende a se caracterizar por forte senso de identidade e lealdade à missão socioeconômica. Desse modo, a lealdade à missão é, continuamente, ressaltada, principalmente, em épocas de crises, quando decisões não rotineiras são tomadas com frequência. O apelo à lealdade e à missão torna-se fator de coesão ou de agregação entre os membros da organização e também entre outros colaboradores externos.

Depreende-se pois, que a rede social de relacionamento da UCG, com seus diversos atores, foi importante para propiciar mudanças em nível de atividades, estruturas e políticas. Assim sendo, parece evidente que no modelo *Firm-in-Sector de Child e Smith* (1987), há espaço para inserir todos os colaboradores como parte do processo de mudança e transformação organizacional.

## CAPÍTULO 6

### ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo constitui-se na parte central do trabalho, ele trata da análise dos *impactos das diretrizes* (objetivos e metas) do Governo Federal causados nas mudanças estratégicas organizacionais da UCG que é o objetivo deste estudo. Tal análise está fundamentada nos dados secundários obtidos em documentos oficiais da organização estudada, do governo federal e bibliografia disponível, bem como em uma série de entrevistas. A identificação das principais mudanças estratégicas ocorridas na UCG, que representa o entendimento ao quarto objetivo específico de pesquisa, se encontra no Anexo 2.

Nesse ponto, é apresentada uma visão de síntese dos dados e informações obtidos durante esta pesquisa, agrupados nas três dimensões do modelo *Firm-in-Sector* (Child e Smith, 1987), que foram enfocadas na investigação: *Condições objetivas*; *Arena cognitiva*; e *Rede colaborativa*, bem como são listados os principais impactos das diretrizes do Governo Federal, na UCG.

Os aspectos relativos às *Condições objetivas* consistiram em identificar os fatores relevantes para explicar as mudanças estratégicas ocorridas na UCG, dando-se ênfase aos aspectos legais e centrando-se na LDB-PNE. No que tange à *Arena cognitiva*, esta procurou focar as principais ações empreendidas pela UCG como resposta àquilo que seus administradores perceberam do ambiente real. O item referente à *Rede colaborativa* enfocou a rede social de relacionamento da UCG que deu suporte às modificações requeridas por seus ambientes interno e externo.

Finalmente, a investigação procurou responder ao problema de pesquisa para alcançar o seu objetivo geral, fundamentando-se nos seguintes pressupostos de trabalho:

- As organizações privadas de utilidade pública não são administradas ou avaliadas segundo critérios da iniciativa privada;
- A estratégia de desenvolvimento de organizações privadas de utilidade pública baseia-se na concretização de objetivos sociais que justifiquem a sua existência no ambiente em que operam;
- A cultura organizacional tende a se caracterizar devido ao seu forte censo de identidade e de lealdade à missão sócio-econômica.

## 6.1 Condições objetivas

Embora se possa admitir que a crise da educação seja um fenômeno global, no Brasil os indicadores de evolução do ensino superior foram reveladores de um quadro cruel que coloca nosso País em desvantagem diante dos países vizinhos da América Latina e também dos países desenvolvidos. Contudo, é preciso que se destaque uma das características históricas do ensino superior no Brasil: *tardio e iniciando-se com escolas e não com universidades*. A bem da verdade pode-se afirmar que o ensino superior no Brasil é recente, e sua expansão, mais recente ainda.

Pode-se observar que no contexto de crises diversas seguiram políticas, ou mudança nas políticas, determinando as tendências de reformas no modelo educacional brasileiro, tanto no que se refere à sua gestão, quanto à modificação de seu regime de organização. Estas modificações tiveram na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* – LDB, nº 9.394/96, sua peça fundamental, com 92 artigos que incluem as linhas norteadoras para a educação básica, média, profissional, superior e especial, além de instituir a Década da Educação.

Tendo-se como referência a LDB e o PNE tem-se que as diretrizes e metas para o ensino superior brasileiro expressaram o tom para a política de educação: promoção da sua renovação e desenvolvimento orientada nos princípios de expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão e modernização.

O tom dessa política expressa preocupações de ordem *qualitativa e quantitativa*. Do ponto de vista qualitativo, a legislação acelerou o ritmo do processo quando as mudanças deveriam ocorrer em um processo contínuo de aprendizagens. Tal legislação cobra mais resultados e melhorias imediatas (como é o caso do "provão") transfere, em última instância, para as universidades a responsabilidade pelos seus acertos ou desacertos quando aponta para a possibilidade de descredenciamento de cursos e de instituições. Desse modo, a exigência da qualidade tornou-se, simultaneamente, um sonho e um pesadelo. Enquanto sonho, um ideal de desempenho acadêmico universitário que toda universidade precisa e deseja atingir. Como pesadelo, o atendimento a um padrão de qualidade construído a partir de parâmetros eleitos como universais para todas as universidades. O próprio Decreto n.º 2.026 lista diversas variáveis e informações a serem consideradas nas avaliações, referentes à *administração geral, administração acadêmica e integração social*.

Em relação ao aspecto quantitativo, a política de expansão vem se efetivando mediante a diversificação do sistema que se manifesta no tipo das instituições (universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores) como está prescrito no artigo 8.º do Decreto n.º 2.306/1997; e na modalidade de cursos, com autorização para funcionamento de Cursos Seqüenciais, Ensino a Distância instituídos pela LDB. Ao diversificar o sistema o Governo instituiu novo regime de organização universitária visando promover o crescimento do alunado e, assim, corrigir um dos principais problemas da educação: a baixa oferta, isto é, proporcionalmente à população do país é baixo o índice de acesso ao ensino superior.

Nesse sentido, uma das metas do PNE é elevar a oferta da educação superior para a população de 18 a 24 anos para pelo menos 30%, até o final da década. O Plano Nacional de Educação não detalha como se pretende atingir a essa meta, mas menciona que o setor privado teria um importante papel a desempenhar. De fato, ao serem considerados os indicadores de evolução do ensino superior analisados neste estudo, se a meta global de oferta do ensino superior chegar a ser atingida, ela será predominantemente pelo setor privado, dado que sua participação sempre foi muito mais elevada neste nível de ensino, e onde ele, obviamente, não é gratuito. Embora o financiamento do ensino superior não tenha sido explorado nessa pesquisa, coloca-se que o financiamento do aluno além do financiamento da expansão das instituições de ensino superior se constitui num dos maiores problemas para esse tipo de educação no Brasil, que se não forem tratados, adequadamente, podem comprometer o atingimento dessa meta.

Tem-se pois que o Governo Federal ao promover a renovação e o desenvolvimento do ensino superior, levou a Universidade a se deparar com um conjunto de desafios ou propostas de mudanças que passaram a fazer parte, de um modo ou de outro, com maior ou menor repercussão, do seu cotidiano: melhoria da infraestrutura, manutenção de equipamentos, reposição de móveis, ampliação de acervo bibliográficos, reposição de pessoal e a difícil questão salarial. Não há, portanto, indicação de que o crescimento do ensino será acompanhado da qualidade desejada.

Como foi demonstrado no Capítulo 3, o quadro evolutivo do ensino superior em nosso País apresentou índices de crescimento que variaram nas diferentes regiões ao longo do tempo. Era de se esperar que esta variação determinasse uma política de educação que olhasse diferentemente para as Regiões e os Estados da federação brasileira, para que se acelerasse a escolaridade nesse nível de ensino nas regiões em situação de maior desigualdade. Embora esta intenção esteja explicitada na LDB-PNE, foi possível observar que a universidade ressentia-se da pseudo igualdade que a política, em sua forma normativa, trata no mesmo nível os desiguais. A UCG, a exemplo das demais universidades brasileiras, foi criada e implantada numa região que tem suas peculiaridades econômicas, sociais e culturais, cujas demandas científicas e tecnológicas são também peculiares.

## 6.2 Arena cognitiva

No referencial teórico que embasou esta pesquisa, ficou evidente que o ambiente é um fator chave para a compreensão do que se passa nas e com as organizações. Hall (1984) adverte que toda organização depende, de alguma forma, de seu ambiente, pois cada uma adota estratégias internas para lidar com as *pressões percebidas*, gerando posturas específicas. Ao considerar que cada organização tem suas características próprias, obviamente, elas possuem um ambiente específico, real e mensurável em que as decisões tomadas refletem a interpretação subjetiva (Bowditch e Buono, 1992), da organização tida por seus administradores.

A análise do tópico anterior, em que foram identificados os fatores relevantes para explicar as mudanças estratégicas na UCG, evidenciou-se, na política do

Governo Federal para ensino superior, duas vertentes nas quais poderão ser integradas as ações da universidade: diversificação do sistema e avaliação institucional á procura da qualidade do sistema.

Não obstante, o ressentimento externado pelos dirigentes da universidade sobre a política do Governo Federal para o ensino superior, o estudo histórico e longitudinal das principais mudanças estratégicas ocorridas na UCG, discriminadas no Anexo 2, permitiu observar que elas representaram diferentes circunstâncias dos contextos interno e externo que condicionaram o seu comportamento estratégico ao longo dos anos estudados. Foram observados esforços organizacionais conseqüentes das diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal para implantação de ações, as quais refletem as percepções de seus administradores (*coalizão dominante*) acerca dos problemas e de alternativas selecionadas para resolvê-los.

Nos anos iniciais que marcam o período, de 1985 a 2000, esses esforços organizacionais foram direcionados mais, especialmente, para duas formas de atuação: *o fortalecimento das relações de trabalho e a promoção de bases para um processo de avaliação na UCG*. Primeiramente, no que tange às relações de trabalho, a adoção do Estatuto da Carreira Docente e do Plano de Cargos e Salários do Pessoal Administrativo estimulou a qualificação dos recursos humanos, ao mesmo tempo, em que uma política de valorização de pessoal primou pela recuperação das perdas salariais. Essas ações, demonstraram que a eficiência da instituição muito depende dos seus recursos humanos, e eles foram fundamentais para o desenvolvimento da UCG. Por esta razão, vislumbraram-se novas alternativas de ação que, dentre outros fatores, parecem ter impulsionado o surgimento de adaptação organizacional (Mintzberg e Quinn, 2001), relacionada com a noção de *estratégia genérica* - desenvolvimento interno, como foi abordado no capítulo 2.

Em conseqüência, estreitaram-se ainda mais as relações com a APUC e a ASC, entidades classistas representativas da classe docente e administrativa, no sentido de assegurar a observância dos compromissos firmados em acordos trabalhistas, num ambiente e em uma atitude de respeito mútuo. Assim, foram intensificadas reuniões periódicas com a Reitoria, a APUC e a ASC com objetivo de encontrar soluções para os problemas referentes à administração de recursos humanos. Essas ações resultaram em melhoria do clima organizacional refletido em mudanças (*nível micro ou individual*) de atitudes, de comportamentos e de posturas profissionais que, dentre outros benefícios, as manifestações grevistas por melhores salários tornaram-se mais amenas.

Tudo leva a crer que existiu um arranjo de forças e de interesses comuns que buscaram garantir uma atuação de forma agregada grupal, ou seja, de alguma forma as decisões foram compartilhadas. Teoricamente, esta questão se aproxima do que afirmam Hutt; Walker e Frankwick (1995). Para esses autores a mudança estratégica é, antes de tudo, um processo político que implica na modificação de recursos e de poder pelos vários níveis organizacionais, e de Pettigrew (1996), que vê a mudança de estratégia como um processo humano complexo em que todos desempenham sua parte.

A outra forma de atuação centrou-se no desenvolvimento de ações que visaram estimular a comunidade universitária para avocar a avaliação institucional

como um processo de reconstrução e dinamização do projeto acadêmico da UCG. Deflagrada em 1986 como um projeto piloto, mediante um instrumento que ficou conhecido como Jornada Universitária, a avaliação, entendida como instrumento institucional permanente, só teve início em 1991, quando a amplitude do processo atingiu toda a instituição, avaliando o desempenho de discentes, docentes, servidores administrativos e diretores de departamentos.

Ficou evidente que o processo de avaliação da UCG é anterior ao do Governo Federal, demonstrando que para qualificar é necessário que cada instituição seja capaz de definir um perfil e um projeto próprios, a partir das potencialidades e dos problemas da região em que esta inserida. Nesse sentido, foi um ganho inquestionável e apontou para transformações futuras em atitudes e comportamentos. Por exemplo, maior disposição do corpo docente para ser avaliado.

Este comportamento proativo da UCG pode ser entendido a partir da *perspectiva voluntarista* da adaptação organizacional, visto como resultado das escolhas feitas pela coalizão dominante, conforme foi apresentado no Capítulo 2 deste trabalho. E, em relação à estratégia desta adaptação, esta pode ser entendida como um plano (Mintzberg, 1987) que supõe algo consciente e deliberado, onde se encontra focalizado o papel dos dirigentes na tomada de decisão.

No entanto, a avaliação de curso ou institucional praticada na UCG cumpre os preceitos instituídos e os critérios regulamentados pela LDB-PNE. Embora tenha-se evidenciado um descontentamento com a uniformização dos critérios instituídos por essas Leis, o que leva, na opinião dos depoentes, à igualdade que trata no mesmo nível dos desiguais, o que o Governo se propôs foi avaliar o *produto* na direção da *qualidade*. Ora, avaliação se constitui em uma função administrativa inerente a qualquer atividade econômica, que por sua vez, é amplamente praticada pela iniciativa privada.

Assim entendendo, o Governo - instituição pública - quando assumiu a atividade de avaliar (prática da iniciativa privada) o ensino superior nas suas várias dimensões levou, naturalmente, as instituições universitárias, em especial a UCG como privada de utilidade pública, a um grande desafio: rever crenças e convicções e confrontá-las com novos pressupostos organizacionais, gerando não só conflitos entre seus valores e objetivos mas, também, conflitos gerenciais, isto é, entre normas e regras administrativas existentes.

Observou-se que nesse tipo de organização, o processo decisório não possui a mesma racionalidade organizacional da empresa privada, pois não buscam as mesmas oportunidades no sentido mercadológico. Seus dirigentes normalmente não gozam das mesmas condições analíticas, têm dificuldade de justificar mudanças repentinas.

Cumpra, forçosamente, comentar que esta questão abre espaço para acomodar um dos pressupostos que fundamentaram essa investigação: *as organizações privadas de utilidade pública não são administradas ou avaliadas segundo critérios da iniciativa privada*.

Corroborando este entendimento o fato de a UCG, apesar de suas várias iniciativas, não ter conseguido institucionalizar o seu processo de planejamento estratégico. Ocorre que ele enquanto um processo contínuo e sistemático de olhar para o futuro, exige a análise sistematizada e contínua de oportunidades e ameaças, cuja prática pela UCG não foi esclarecida devidamente durante o estudo.

Contudo, foram observados esforços para construir uma nova visão organizacional para o desenvolvimento futuro da UCG. Como declarado pelo entrevistado A7, consolidou-se "uma nova postura especialmente na sua face comunitária, político-educacional". Evocou-se, nessas bases, a necessidade de se redefinirem metas e objetivos contextualizados interna e externamente para o enfrentamento dos desafios apontados para o século XXI, especialmente, no setor educacional.

Na visão dos dirigentes da UCG, este posicionamento se deu face às novas exigências do contexto em que ela sentiu de maneira mais evidente a necessidade primeiro de se fortalecer para depois crescer em direção ao futuro.

De um modo geral, este fato impulsionou uma série de mudanças organizacionais (Anexo 2) na UCG para as quais uma nova orientação e delimitação da sua ação administrativa e organizacional foi definida no Plano Diretor aprovado em 1994 pela sua coalizão dominante. Em síntese, as prioridades foram: implementar os programas e projetos acadêmico-pedagógicos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão; adequar a infra-estrutura didático-pedagógica ao projeto acadêmico; ampliar e adequar o espaço físico aos programas, projetos e atividades; implementar a gestão em parcerias; restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro. Houve neste sentido, uma estratégia de *desenvolvimento interno* centrada na redefinição das suas atividades e processos administrativos para a entrada num novo século.

Na mesma direção foram despendidos esforços que expandiram suas ações para outras regiões do Estado de Goiás: foi implantado o *Programa de Interiorização* da UCG. Esta estratégia de diversificação além de propiciar a detecção de novas oportunidades de ação e de ter aumentado sua participação nos segmentos sociais carentes de formação superior, contribuiu com a consolidação do seu posicionamento na região Centro-Oeste.

Embora essa decisão tivesse como fonte o ambiente externo (LDB-PNE), *diretriz da diversificação do ensino superior*), ainda assim a UCG teve condições de fazer escolhas estratégicas (Pettigrew, 1987), e ampliou o seu domínio com relação a outras modalidades de ensino (semipresencial).

Se por um lado, a opção da UCG pelo Programa de Interiorização, mediante o qual ela passou a oferecer ensino na modalidade semipresencial, foi coerente com a diretriz de diversificação do ensino superior; por outro, corrobora o pressuposto de que *a estratégia de desenvolvimento de organizações privadas de utilidade pública baseia-se na concretização de objetivos sociais que justifiquem a sua existência no ambiente em que operam*. Tudo leva a crer que nas organizações privadas de utilidade pública como é o caso da UCG, o compromisso com seus valores sociais são ressaltados como

fator fundamental para a formulação de programas internos para que reflitam serviços relevantes ou rentáveis socialmente. Isto é o que defendem autores como Parsons (1973), quando afirmam que a produção desse tipo de organização deve representar para outro sistema uma entrada ou um acréscimo. Dito de outra forma, a Universidade além da competência técnico-profissional própria das diversas áreas dos saberes, desenvolve a competência sócio-política, considerando que cada profissional por ela formado querendo ou não, no exercício de suas profissões, é agente de mudança e de transformações sociais, econômicas, políticas e culturais.

Esse entendimento encontrou respaldo no depoimento do entrevistado A9, sobre as razões que, segundo ele, levaram a UCG a não implantar o ensino seqüencial como uma das opções da diversificação do ensino superior instituída pela LDB-PNE

Os cursos seqüenciais possuem características que não coincidem com os cursos tradicionais de graduação (...) abdicam da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Isso ao meu ver, contraria o que essa universidade se propõe (...) espaço científico, cultural e humano consubstanciando numa formação consistente.

Assim, constata-se que a diversificação do ensino superior instituída pela LDB-PNE, produziu impacto na UCG na medida em que, no caso do ensino seqüencial, foi observada uma grande preocupação com a aderência dessa nova modalidade de ensino de modo a não ferir a missão sócio-econômica da UCG.

Evolutivamente, foi possível perceber que a UCG, fundamentada na visão de que o mundo em constante transformação requer uma permanente atualização institucional, para se adaptar coerentemente e responder aos desafios mutantes, retribuiu suas prioridades e novas opções estratégicas surgiram para o período 1998 a 2000, sendo o foco de atuação centrado, preferencialmente, na necessidade de *crescimento em quantidade e qualidade (indicativo de política LDB-PNE)*, da UCG.

A opção estratégica de continuar crescendo em quantidade e qualidade levou a UCG a empreender um conjunto de decisões com ações (anexo 2) interdependentes para cumprir os seus propósitos. Foi observado que criando novos cursos e aumentando o número de vagas oferecidas para sua expansão, foi coerente com a ocorrida no país, mormente a Região Centro-Oeste (Quadros 3.3; 3.4 e 3.5). Isto demonstra que a *percepção da coalizão dominante* da UCG, foi compatível com o que ressaltam os autores como Child, 1972; Miles; Snow, 1987; e Pettigrew, 1987, quanto a importância da habilidade da coalizão dominante em perceber o ambiente e em adotar ações significativas mediante escolhas estratégicas para que a organização se adapte de forma bem sucedida ao ambiente.

A princípio a coalizão dominante da UCG parece ter sido hábil em reconhecer, interpretar e implementar estratégias de acordo com as necessidades e mudanças percebidas no seu ambiente contudo, o seu crescimento parece refletir naturalmente uma aparência de racionalidade e de decisões adequadas. Essa questão foi objeto de preocupação manifestada durante as entrevistas (A2 e A7), como foi

registrado no tópico 4.1.3. A bem da verdade, cabe registrar que os dezenove novos cursos criados pela UCG, nesse período, foram aprovados internamente mediante decisões fundamentadas em projetos acadêmico-pedagógicos; não foi encontrado na documentação analisada, estudos de outras naturezas como por exemplo, de viabilidade econômico-financeira destes cursos. Na opinião do entrevistado A2 "houve uma preocupação (...) com relação a assegurar espaço: vamos criar senão o outro cria e depois a gente vai correr atrás". Estes depoimentos corroboram o pressuposto de que *as organizações privadas de utilidade pública não são administradas ou avaliadas segundo critérios da iniciativa privada*.

A implementação da estratégia de expansão na UCG resultou em impactos imediatos com reflexos nos grupos de trabalho, na estrutura, nos processos e nas tecnologias (*nível organizacional ou intermediário*), num momento em que ela era instada a buscar a sua melhoria de qualidade acadêmica, ao mesmo tempo em que precisava lidar e resolver questões urgentes e inadiáveis ligadas à melhoria da infraestrutura, reposição de móveis, recuperação de acervo bibliográfico, dentre outras.

É possível inferir, portanto, que a forma de reação da UCG, seja concebida no sentido de perceber e priorizar as oportunidades, assumindo posturas *reativas* e, às vezes, *proativas* diante da realidade percebida, ela provém da arena cognitiva de sua coalizão dominante que passou a adotar ações que tiveram por objetivo uma melhor adaptação ao ambiente encontrado. Parece que em geral se tratam de mudanças mais *reativas*, muito embora, em algumas situações, tenha-se adaptado *proativamente*, a exemplo da implantação do seu processo de avaliação.

Quanto ao tipo de estratégia adotada, houve variações conforme o problema enfrentado. Às vezes a UCG agiu priorizando *estratégias deliberadas* e em outras, *emergentes* quando retribuiu suas prioridades para o período 1998 a 2000. Isso acomoda a opção adotada nesta pesquisa de se privilegiar a consideração do conceito de estratégia como *padrão* (Mintzberg, 1987), em que se admite a existência tanto de ações deliberadas como as emergentes. Também, do ponto de vista do referencial teórico das perspectivas que explicam o processo de mudança e adaptação organizacional, foi possível perceber que, no caso da UCG, as mudanças tenderam tanto para a abordagem *determinista* recaindo na *perspectiva institucional*, quanto para a *voluntarista* em que predominou a *perspectiva da escolha estratégica*.

Por fim, constatou-se no trabalho que para se entender os impactos das diretrizes do Governo Federal para o ensino superior na UCG enquanto instituição universitária é necessário compreender a própria Instituição Educacional que, conforme o depoimento do entrevistado A7 "precisa ser entendida em sua função social em geral, e no caso da Universidade em sua complexidade, e, no caso da UCG, o que significa ser católica, comunitária e filantrópica."

### 6.3 Rede colaborativa

Pode-se perceber que no período 1985 a 2000 a UCG face às diretrizes do Governo Federal, assumiu responsabilidades variadas e complexas que se expressam em

prioridades e objetivos, em sua maioria, voltados prioritariamente para a expansão e a qualidade do ensino por ela ofertado.

As responsabilidades foram compartilhadas com seus diversos colaboradores que, em última instância, deram suporte às atividades desenvolvidas que decorreram das prioridades. Neste sentido, foi identificado que a rede de colaboradores da UCG é composta, além dos seus Recursos Humanos, de diversas instituições: órgãos do governo Federal, Estadual e Municipal; iniciativa privada; organismos internacionais; cooperativas, fundações, sindicatos, associações de classe, ONG's.

O relacionamento da UCG com outras instituições de ensino superior, tem se dado mediante constantes encontros nacionais e regionais onde ocorrem o estudo e o debate das grandes questões da educação superior no Brasil.

Foi importante perceber que algumas dessas instituições chegaram até mesmo a determinar certas atividades da UCG, na medida em que geraram demandas que a universidade pode atender. Ficou evidente que o modo como ela desenvolveu suas parcerias propiciou maior interação com a sociedade. Nessa direção, os vários convênios firmados tiveram objetivos diversos que vão desde a realização de estágios supervisionados para seus alunos, até desenvolvimento de projetos científicos e tecnológicos passando pela execução de pesquisas científicas diversas. Se por um lado, a UCG buscou novas formas de captação de recursos financeiros, por outro, informações foram compartilhadas com a sociedade. Como declarado pelo entrevistado A7 "as parcerias, nos diversos níveis, são, hoje, uma questão de sobrevivência". A integração da universidade com a sociedade é uma das diretrizes instituídas pela LDB-PNE.

A rede colaborativa da UCG além de suporte para o desenvolvimento de suas atividades, também atuou como mecanismo de defesa dos seus interesses institucionais, na medida em que ajudou impedir que certas ações políticas (como foi o caso da Filantropia) interferissem na sua administração e na definição de suas ações. Isto corrobora o pressuposto de que *a cultura organizacional em instituições privadas de utilidade pública tende a se caracterizar devido ao seu forte censo de identidade e lealdade à missão sócio-econômica.*

Desse modo, ingerências, seja do governo ou de outros setores da sociedade, normalmente, encontram muitas resistências internas na universidade, embora já se percebam mudanças de atitude entre membros destas comunidades e entre os dirigentes da UCG, demonstrando maior disposição em aceitar modificações no padrão desta relação, especialmente no que concerne à realização de parcerias ou de convênios. Em consequência, torna-se possível uma maior aproximação entre universidade e sociedade incluindo novos atores e novas redes de colaboradores.

Em relação aos seus Recursos Humanos, houve maior investimento em capacitação por meio de cursos de pós-graduação tanto para docentes quanto para o corpo técnico-administrativo, oferecidos pela própria UCG ou em parcerias com outras universidades. Embora ela tenha investido na capacitação do seu quadro de pessoal, a

evasão de seus professores pós-graduados para outras regiões e outras instituições se constitui em uma preocupação constante.

Depreende-se pois, que a rede social de relacionamento da UCG, com seus diversos atores, foi importante para propiciar mudanças em nível de atividades, estruturas e políticas. Assim sendo, parece evidente que no modelo *Firm-in-Sector* de Child e Smith (1987), há espaço para inserir todos os colaboradores como parte do processo de mudança e transformação organizacional.

#### **6.4 Os impactos das diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal na UCG**

Enfim, embora tenha sido considerando, a priori, que mudanças estratégicas seriam esperadas dada a relação de reciprocidade de objetivos entre a Universidade e o Governo Federal - ambos buscam a promoção de um desenvolvimento sócio-econômico e político - o estudo dos impactos das diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal para o ensino superior, evidenciou que a UCG foi e, ainda está, sendo sacudida por um conjunto de questões, desafios e propostas de mudanças que passaram a fazer parte do seu cotidiano.

Se por um lado, as diretrizes da própria legislação federal (LDB-PNE) são indicativos significativos da necessidade de envidar esforços visando a renovação e o desenvolvimento do ensino superior; por outro, o contexto interno da UCG ainda não está, aparentemente, preparado e em condições de enfrentar estes desafios. Tanto em suas estruturas e em seus processos administrativos, quanto em sua cultura evidenciaram-se alguns obstáculos para a UCG seguir firmemente nessa direção.

Nesse sentido, o resultado desta pesquisa apontou alguns impactos causados na UCG como os sintetizados a seguir:

1. abalou a concepção sobre o que significa ser católica, comunitária e filantrópica exigindo uma nova postura capaz de reorientar:
  - as opções estratégicas;
  - a missão;
  - as mudanças estruturais.
2. determinou alterações na política pedagógica, que teve de contemplar novos aspectos da educação e formação que não realizava e promoveu mudanças, como por exemplo:
  - introdução de novas tecnologias de educação (teleconferência, multimídia e outros);
  - implantação do ensino à distância (semipresencial);
  - implantação do horário alternativo (vespertino);
  - criação de novos cursos com currículos flexíveis;
  - atualização curricular dos cursos.
3. forçou a resolução que questões voltadas à melhoria da infra-estrutura, reposição de móveis, ampliação de acervo bibliográfico, dentre outras;

4. acelerou a qualificação docente e impingiu uma nova política de contratação de docentes visando a melhoria no nível de ensino de graduação, bem como desenvolveu e fortaleceu a pós-graduação;
5. acelerou a preocupação com a avaliação institucional, uma vez que a universidade passou a ser apresentada pelo Governo Federal à comunidade a partir da classificação da qualidade dos cursos considerada pelo "Provão" cujos resultados podem levar, em consequência, ao descredenciamento de curso e da instituição;
6. provocou descontentamento com a uniformização dos critérios instituídos para a avaliação, uma vez que a padronização desconsidera as especificidades, limitações e regionalidade;
7. exigiu a adoção de práticas oriundas da ação empresarial, ou seja, ela adotou estratégias de busca de novas parcerias para seus projetos e convênios, bem como de terceirização de atividades secundárias (zeladoria e vigilância) como medidas de relevância para a sobrevivência da UCG;
8. acelerou o processo de expansão de cursos e de vagas oferecidas em atendimento à demanda social, ou seja, aumentou em 1,9 vezes (de 19 para 36) o número de cursos oferecidos; em 2,2 vezes (de 9.507 para 20.675) o seu número de alunos matriculados; em 2,5 vezes a sua oferta de vagas (de 1.580 para 3.890), bem como implantou o Programa de Interiorização.

Diante desses impactos não se teve a pretensão de esgotar a sua análise. São muitos os desafios decorrentes. Embora possam parecer óbvios, eles demonstram que as diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal levou a universidade ao dilema de repensar e/ou redefinir crenças e convicções gerando conflitos entre seus valores e objetivos e também gerenciais, isto é, entre normas e regras existentes.

## CAPÍTULO 7

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho foi desenvolvido com a inquietação, por vezes, compartilhada com a comunidade ucegeana sobre o entendimento de como ocorreu o processo de mudanças estratégicas no âmbito organizacional interno da universidade e de suas interações com o ambiente externo. Para tanto, procurou-se analisar os impactos das diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal causados nas mudanças estratégicas ocorridas na UCG no período de 1985 a 2000.

O tema mudança estratégica abordado neste trabalho mereceu de nossa parte, a mesma atenção dos pesquisadores organizacionais que vêm empreendendo estudos sobre comportamento estratégico de organizações a partir de várias concepções, perspectivas ou modelos. Isto contribuiu para um entendimento mais abrangente sobre o assunto, na medida em que os resultados desta pesquisa nos propiciou vislumbrar novas formas de conceber e entender a dinâmica própria da universidade.

O modelo de análise adotado neste trabalho, focou fatores de natureza cognitiva - percepção do ambiente e o modo de interpretar a realidade - como fundamentais para o entendimento do processo de mudança estratégica organizacional ocorrido na UCG. De fato, os resultados desta pesquisa estabeleceram uma ligação entre o ambiente real (condições objetivas) e o ambiente percebido (arena cognitiva) delimitada por ideologias, valores e crenças compartilhadas na UCG. Esses elementos da cultura organizacional da universidade influíram tanto na constatação da necessidade de mudança como no modo de conduzi-la.

Por essa razão, é possível afirmar que o ambiente interno da universidade não deve ser considerado, apenas, sob a ótica da estrita racionalidade administrativa: normas e regras institucionais são importantes à medida que definem para ela o que pode ser considerado legítimo ou não, em um contexto onde cada vez mais vem sendo exigida a adequação do seu papel e de suas funções às necessidades da sociedade em que está inserida e da realidade educacional brasileira.

Conclui-se que na UCG a cultura determinou a efetividade de suas mudanças à medida em que agiu como filtro perceptivo e interpretativo do ambiente externo. Isso vai ao encontro do modelo *Firm-in-Sector* em que as percepções da coalizão dominante são muito mais valorizadas por meio da arena cognitiva (ideologias, valores, crenças, experiência de vida). Observou-se, portanto, que os referenciais teóricos e, em especial, o modelo adotado, apesar de serem originalmente produzidos para as organizações privadas, mostraram-se igualmente adequados para a análise na UCG - organização privada de utilidade pública.

Além disso, os resultados desta pesquisa sustentam conclusões das pesquisas anteriores (por exemplo Pereira, 1996), de que a estratégia adotada em organização hospitalar (de utilidade pública) é consubstanciada na sua interpretação do ambiente e nos valores e bases cognitivas da sua coalizão dominante.

A hipótese de que as orientações e reorientações do Governo Federal para o ensino superior tendem a gerar conflitos entre atender à justificativa social da universidade e à necessidade de sua própria sobrevivência foi fundamentada em três pressupostos de trabalho. Exemplificando temos que, *primeiramente*, a constatação de que o crescimento quantitativo da UCG centrado, principalmente, na criação de novos cursos sem estudos de viabilidade econômica, financeira e administrativa que resultou em conflitos gerenciais, corrobora o pressuposto de que a universidade não é administrada ou avaliada segundo critérios da iniciativa privada.

*Segundo*, a decisão pela implantação do *Programa de Interiorização da UCG*, dentre outros fatores, permitiu inferir que o compromisso com seus valores e objetivos sociais foi considerado como base de crescimento e desenvolvimento organizacional. Isso confirma a noção previamente identificada de que a estratégia de desenvolvimento da universidade baseia-se na concretização de objetivos sociais. *Finalmente*, o pressuposto relacionado à identidade e lealdade à missão sócio-econômica também foi corroborado. A decisão da UCG de oferecer o ensino semipresencial em detrimento a outras modalidades instituídas pelo Governo Federal, reflete a prevalência de sua cultura sobre as pressões ou imposições do ambiente externo. Isso também dá o sentido de aderência entre as mudanças observadas na UCG e as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal para o ensino superior.

Diante destas constatações que ajudam a confirmar a hipótese formulada para o desenvolvimento desta pesquisa, conclui-se que as diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal causaram conflitos na Universidade Católica de Goiás visto que as mudanças estratégicas por ela implementadas foram absorvidas internamente como um imperativo de sua própria sobrevivência, mas não, necessariamente, aceita por concordância.

Uma outra constatação neste trabalho diz respeito à imperiosa superação de conflitos de orientação entre os setores normativos (Governo Federal) e os dirigentes da universidade como algo capaz de diminuir o grau de impacto das diretrizes (objetivos e metas) formuladas para o ensino superior.

Não obstante, os conflitos causados, este estudo permitiu-nos observar que a UCG, a exemplo das demais organizações complexas, convive com uma realidade dual. Dado o princípio de estabilidade advindo da sua própria natureza jurídica, para ela se adaptar estrategicamente ao ambiente, não implica em que tal estratégia seja, necessariamente, escolhida por processos racionais ou não: ela pode sobreviver enquanto se ajusta à situação, como foi a decisão para a criação e implantação dos novos cursos. Segundo, que a expansão do ensino superior pelo setor privado resultará em um ambiente concorrencial no qual ela terá que lutar avidamente, por recursos - pessoal, finanças e material - bem como por clientes (alunos), para manter-se no mercado educacional.

Essa realidade dual permite inferir que o maior impacto das diretrizes (objetivos e metas) do Governo Federal na UCG tende a estar relacionado com a preocupação comercial (concorrência) na medida em que essa questão demanda formas de gestão que reflitam uma nova mentalidade e maneira de agir, de tratar e resolver problemas. Em outras palavras, há uma preocupação ou temor por parte de seus dirigentes em adotar a gestão empresarial na universidade. A bem da verdade, ela sofre, mesmo em razão de sua natureza privada e da realidade objetiva em que está inserida, as mesmas restrições (sociais, econômicas e financeiras) impostas às demais universidades, sejam elas privadas ou não. Portanto, ela terá que ter agilidade em adaptar-se a novas demandas e situações para viabilizar o seu projeto de universidade. Contudo, isto não significa assumir, necessariamente, a gestão empresarial como uma política revisionista de sua missão sócio-econômica, mas como uma política de auto-preservação face o imperativo de sua própria sobrevivência. Tal opção não é tarefa fácil. No entanto, é um processo do qual ela não poderá fugir.

Embora a análise deste estudo tenha abordado essa questão - o que é legítimo do ponto de vista da pesquisa - cabe questionar: a universidade assumindo um novo modelo de gestão - empresarial - mais adaptado aos novos tempos, será melhor ou pior ?

Como sugestão para futuras investigações sobre o tema, recomenda-se a realização de pesquisas na forma de estudos multicase, em instituições que possuam características e ambientes semelhantes aos da instituição aqui investigada, para que possam ser feitas comparações entre as evidências coletadas neste estudo, o que possibilitaria resultados mais consistentes e passíveis de generalização. Outro aspecto positivo que poderia surgir do estudo de multicase utilizando o modelo Firm-in-Sector, seria a possibilidade de se dispor de padrões para a comparação e avaliação do potencial deste modelo de estudo de mudança e adaptação estratégica, associada a um estudo múltiplo.

Outra sugestão a ser feita diz respeito à necessidade de comparação da influência da cultura nos processos de mudança estratégica existente entre organizações públicas e privadas. Assim, poder-se-ia chegar à conclusão, talvez, de que a influência da cultura é muito maior em organizações de caráter público, como foi evidenciado neste estudo de caso.

Algumas questões evidenciadas neste estudo poderiam ser exploradas no futuro, como o foram os casos da transposição de referenciais de gestão originários do setor privado para as peculiaridades das instituições universitárias e da existência ou não de várias coalizões dominantes na UCG. Isto, em especial a segunda questão, poderia apresentar resultados complementares e relevantes para uma análise comparativa das mudanças estratégicas ocorridas na universidade a partir das percepções de cada coalizão.

## CAPÍTULO 8

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIN, Gustavo Jaques Dias. **Autonomia universitária e confessionalidade**. Piracicaba : Editora Unimep, 1993.

AMARAL, Nelson Cardoso. O sistema federal de ensino superior brasileiro: organização e financiamento. **Revista da rede de avaliação institucional da educação superior**. Campinas, SP, v.2. n.1, mar/1999.

ASTLEY, W. Graham; VAN DE VEN, Andrew. Central perspectives and debates in organization theory. **Administrative Science Quarterly**, n. 8, p.245-73, 1983.

AUSTIN, James E. **Managing in developing countries** : strategic analysis and operating techniques. New York: The Free Press, 1990.

BARRETO, Francisco César de Sá; SCHWARTZMAN, Jaques. Ensino Superior no Brasil: crescimento e alternativas. **Revista de educação brasileira do CRUB**. Brasília, v.21, n. 42. p.11-33. jan/jun. 1999.

BOWDITCH, James L.; BUONO, Anthony F. **Elementos do comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992. Cap.8, p.142-65.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Política Educacional. **A política para as instituições federais de ensino superior**. Brasília, 1996. 4 p. Mimeografado.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Enfrentar e vencer desafios**. Brasília, 2000. 39 p. Mimeografado.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Desenvolvimento da educação no Brasil**. Brasília, 1996. 72 p. Mimeografado.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 248. p.27.833, 20 dez. 1996. Seção 1.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**. Brasília, 1996

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**. Brasília, 1999

BRASIL, Ministério da Ciência e da Tecnologia. **Plano básico de desenvolvimento científico e tecnológico**, 1980/1985. Brasília, 1980.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. **Plano nacional de desenvolvimento**, 1980/1985. Brasília: IBGE, 1980.

BRASIL, Ministério da Educação. Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo da educação superior**. Brasília, 2000.

BUARQUE, Cristovam. **A educação da universidade brasileira**. In: 1.º SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO UNIVERSITÁRIO. Natal, 1990, [s.n.t.]. Mimeografado.

CHILD, John. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. **Sociology**, v.6, n.1, p.1-22, 1972.

CHILD, John; SMITH, C. The context and process of organizational transformation: cadbury limited in its sector. **Journal of Management Studies**, v.24, n.6, p.565-93, 1987.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. **Contribuição do CRUB ao Plano Nacional de Educação**. Brasília, CRUB, 1997.

CUNHA, Idaulo J. O salto da industria catarinense: um exemplo para o Brasil. Porto Alegre: **Ensaio de FEE**, 1993.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de diretrizes e bases e perspectiva da educação nacional. In: **Revista Brasileira da Educação**. ANPED. São Paulo, n. 8, p.72-85, 1998.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p.1-38.

FLEURY, M. T. C. Cultura da qualidade e mudança organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 2, p. 26-34, mar./abr. 1993.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

HALL, R. H. **Organizações : estrutura e processos**. Rio de Janeiro : Prentice-Hall do Brasil, 1984.

\_\_\_\_\_. Desarrollos recientes en teoria organizacional: una revisión. **Ciência y Sociedad**, v.XV, n. 4, p. 376-411, oct./dic. 1990.

HREBINIAK, Lawrence G.; JOYCE, William. Organizational adaptation : strategic choice and environmental determinism. **Administrative Science Quarterly**, n. 30, p.336-49, sep. 1985.

HUTT, M. D.; WALKER, B. A.; FRANKWICK, L. G. Hurdle the cross-funcional barriers to strategic change. **Sloan Management Review**, v.36, n.3, p.22-30, spring. 1995.

KATZ, D.; KAHN, R. **Psicologia social das organizações**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 1987

LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. **As empresas e o ambiente : diferenciação e integração administrativa**. Petrópolis: Vozes, 1973.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação : abordagem qualitativa**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V S.. Homogeneização e diversidade organizacional: uma visão integrativa. In: **ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, 17, 1993; Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 1993, 10 v., v. 9, p. 147-59.

MEYER JÚNIOR, Victor. Administração da qualidade : estratégias para as instituições universitárias. **CADERNOS - Centro Universitário São Camilo**. São Paulo. V.3, n.2, p.146-57, jul./dez. 1997.

MILES, Robert H. **Coffin nails and corporate strategies**. New Jersey: Prentice-Hall, 1982.

MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. **Organizational strategy, structure and process**. New York: McGraw-Hill, 1978, p.3-30.

MINTZBERG, Henry. The strategy concept I : five ps for strategy. **California Management Review**, Fall, 1987. p. 11-24.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. Trad. James Sunderland Cook, - 3ª ed. Porto Alegre : Bookman, 2001 p. 114-22,.

MONTEIRO, Angelise V. **A dinâmica de mudanças estratégicas : estudo de multicasos em instituições de pesquisa**. Florianópolis, 1999. 125p. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em <http://www.eps.ufsc.br/teses99/monteiro/biblio.html>. Acesso em: 17 set. 2000.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização : edição executiva**. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVEIRA, M. A. (coord.). **A dinâmica da mudança** : fatos geradores de fatos nas empresas. São Paulo: Nobel, 1995.

ORSSATTO, C. H. **Mudança estratégica organizacional** : um caso na agroindústria catarinense. Florianópolis, 1995. 75p. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em <http://www.eps.ufsc.br/disserta/orssatto/biblio.htm>. Acesso em: 05 fev. 2001.

PARSONS, Talcott. Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização. In: Etzioni, Amitai. (Coord.) **Organizações complexas** : estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo : Atlas, 1973. p. 43-56.

PEREIRA, Maurício F. **Mudança estratégica em uma organização hospitalar** : um estudo de caso dos últimos 20 anos. Florianópolis, 1996. 75p. Dissertação de Mestrado em Engenharia de produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em <http://www.eps.ufsc.br/disseta96/mauricio/biblio/biblio.htm>. Acesso em: 01 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Recursos humanos em um contexto de reestruturação : uma revisão. **Revista de Administração**. São Paulo, v.33, n.3, p.47-55, jul./set. 1998.

PETTIGREW, Andrew M. Context and action in the transformations of the firm. **Journal of Management Studies**, v.24, n.6, p.649-70, nov. 1987.

\_\_\_\_\_. Studying strategic choice and strategic change. A comment on Mintzberg and Waters: "does decision get in the way?" **Organization Studies**, v.11, p.6-11, 1990.

\_\_\_\_\_. A Cultura das organizações é administrável? In: Fleury, M. T. L. (Coord.) **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

RAMOS, Mozart Neves; SAMPAIO, Yoni. Ensino superior: credencialismo e avaliação. **Revista de educação brasileira do CRUB**. Brasília, v.20, n. 41. p.119-27. jul/dez.1998.

RICHARDSON, Roberto Jarry; et. al . **Pesquisa social** : métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSETTO, Carlos R.; ROSSETTO, Adriana M. A adaptação estratégica organizacional, a perspectiva institucional e da dependência de recursos: uma proposta de complementariedade. **Revista de ciências empresariais da UNIPAR**, v.2, n.2, jul./dez. 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O ensino superior público e particular e o território brasileiro**. Brasília: ABMES, 2000.

SERPA, Luiz Felipe Perret. Uma política de ensino superior. In: **Estudos e debates**. CRUB. Brasília, n. 20, p.7-27, mar./1999.

SOUZA, João Oliveira. Criação e instalação da Universidade de Goiás: católica. **Fragmentos de Cultura do IFITEG**. Goiânia, v.10, n. 2 .355-77, mar/abr.2000.

SOCIEDADE GOIANA DE CULTURA. **Estatuto da SGC**. Goiânia, 1992.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **A avaliação institucional nas universidades brasileiras: diagnóstico e perspectiva**. Brasília, mar/1998 (mimeografado).

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo : Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS. **Projeto UCG**. Goiânia, 1985.

\_\_\_\_\_. **Estatuto e Regimento Geral da UCG**. Goiânia, 1973.

\_\_\_\_\_. **Avaliação institucional : memórias de um processo**. Goiânia, 1998.

YIN, R. K. **Case study research : design and methods**. Beverly Hills: Sage, 1984.

## ANEXO 1

**MATRIZ ANALÍTICA PARA COMPREENSÃO DA LDB-PNE**  
**LEI N.º 10.179/01**

TEMA PRINCIPAL	TEMAS SECUNDÁRIOS	OBJETIVOS E METAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento da crescente demanda pelo ensino superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão do ensino superior</li> <li>• Diversificação do sistema</li> <li>• Mobilização de recursos financeiros</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estabelecer uma <b>política de expansão que diminua as desigualdades de ofertas existentes entre as diferentes regiões do País.</b></li> <li>2. <b>Promover</b>, até o final da década, a oferta da educação superior, para pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.</li> <li>3. <b>Diversificar o sistema superior de ensino</b>, favorecendo e valorizando estabelecimentos não - universitários que ofereçam ensino de qualidade e <b>que atendam clientes com demandas específicas</b> de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.</li> <li>4. <b>Diversificar a oferta do ensino</b>, incentivando a criação de <b> cursos noturnos</b> com propostas inovadoras, de <b> cursos seqüenciais e de cursos modulares</b>, com a certificação, permitindo maior <b>flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.</b></li> <li>5. Estimular as instituições de ensino superior a <b>identificar</b>, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos extratos de renda mais baixa, com vista a <b>oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos.</b></li> <li>6. <b>Estimular a adoção</b>, pelas instituições públicas, de <b>programas de assistência estudantil</b>, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.</li> <li>7. <b>Estabelecer um sistema de financiamento</b> para o setor público, <b>que considere</b>, na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, <b>o número de alunos atendidos</b>, resguardada a qualidade dessa oferta.</li> <li>8. <b>Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos</b>, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo poder público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido.</li> </ol> <p align="right">[Grifos nossos]</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade do processo: Liberdade de iniciativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomia universitária</li> <li>• Descentralização das competências</li> <li>• Desregulamentação dos controles</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira</b> para as universidades públicas.</li> <li>2. <b>Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância</b>, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.</li> <li>3. <b>Estabelecer com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.</b></li> <li>4. <b>Estabelecer</b>, em nível nacional, <b>diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade</b> nos programas de estudos oferecidos pelos diferentes instituições de educação superior, de forma a atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.</li> <li>5. <b>Estimular a inclusão</b> de representantes da sociedade civil organizada nos <b>Conselhos Universitários.</b></li> </ol> <p align="right">[Grifos nossos]</p>

Continua

**MATRIZ ANALÍTICA PARA COMPREENSÃO DA LDB-PNE  
LEI N.º 10.179/01**

Continuação

TEMA PRINCIPAL	TEMAS SECUNDÁRIOS	OBJETIVOS E METAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulo e fomento da qualidade do ensino</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação interna e externa</li> <li>• Reconhecimento dos cursos</li> <li>• Recredenciamento das instituições</li> <li>• Capacitação do corpo docente</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Instituir</b> programas de fomento para que as instituições de ensino superior constituam <b>sistemas próprios</b> e sempre que possível nacionalmente articulado, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a <b>elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão</b> e no caso das universidades, <b>também de pesquisa</b>.</li> <li>2. <b>Institucionalizar</b> um amplo e diversificado <b>sistema de avaliação</b> interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a <b>melhoria da qualidade de ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica</b>.</li> <li>3. <b>Estabelecer sistema de Recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento</b> periódicos dos cursos superiores, apoiados no sistema nacionais de avaliação.</li> <li>4. A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder público, <b>exigir melhoria</b> progressiva da <b>infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas</b>, como condição para o recredenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos</li> <li>5. <b>Estimular</b> a consolidação e o <b>desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa</b> das universidades, dobrando, em 10 anos o número de pesquisadores qualificados.</li> <li>6. <b>Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores</b> formados no sistema nacional de pós-graduação, em pelo menor 5%.</li> <li>7. <b>Incentivar</b> a generalização da <b>prática da pesquisa</b> como elemento integrante e modernizador de ensino-aprendizagem em toda a educação superior.</li> <li>8. <b>Implantar planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos</b> das instituições públicas de educação superior, sendo de competência da IES definir a forma de utilização dos recursos previstos para esta finalidade.</li> <li>9. <b>Estimular</b>, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem <b>programas especiais de titulação e capacitação de docentes</b>, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.</li> <li>10. Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para <b>consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa</b>.</li> <li>11. <b>Garantir</b>, nas instituições de educação superior, a <b>oferta de cursos de extensão</b>, para atender as necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior na perspectivas de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.</li> <li>12. <b>Garantir</b> a criação de conselhos com a <b>participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada</b>, para <b>acompanhamento e controle social das atividades universitárias</b>, com o objetivo de <b>assegurar o retorno dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão</b>.</li> </ol> <p style="text-align: right;">[Grifos nossos]</p>