

**TRANSFORMAÇÕES NA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL E SEUS IMPACTOS
NA ESTRUTURA, ESTRATÉGIA E
GOVERNANÇA: O CASO DE TRÊS
UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS
GERAIS**

MARCUS VINICIUS DAVID

2009

MARCUS VINICIUS DAVID

**TRANSFORMAÇÕES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E
SEUS IMPACTOS NA ESTRUTURA, ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA:
O CASO DE TRÊS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Programa de Pós-
Graduação em Administração, área de concentração
em Dinâmica e Gestão de Cadeias Produtivas, para a
obtenção do título de “Doutor”.

Orientador:
Prof.Dr. Luiz Gonzaga de Castro Júnior

LAVRAS
MINAS GERAIS- BRASIL
2009

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca Central da UFLA**

David, Marcus Vinícius.

Transformações na educação superior no Brasil e seus impactos na estrutura, estratégia e governança : o caso de três universidades federais de Minas Gerais / Marcus Vinícius David. – Lavras : UFLA, 2009.

232 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2009.

Orientador: Luiz Gonzaga de Castro Júnior.

Bibliografia.

1. Gestão universitária. 2. Governança em organizações públicas. 3. Estratégia em universidades públicas. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 378.107
658.4012

MARCUS VINICIUS DAVID

**TRANSFORMAÇÕES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E SEUS
IMPACTOS NA ESTRUTURA, ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA: O
CASO DE TRÊS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Programa de Pós-
Graduação em Administração, área de concentração
em Dinâmica e Gestão de Cadeias Produtivas, para a
obtenção do título de “Doutor”.

APROVADO em 19 de junho de 2009

Prof. Dr. José Humberto Viana Lima Júnior	UFJF
Prof. Dr. Luiz Marcelo Antonialli	UFLA
Prof. Dr. Manuel F. Palácios da Cunha Mello	UFJF
Prof. Dr. Ricardo de Souza Sette	UFLA

Prof.Dr. Luiz Gonzaga de Castro Júnior
UFLA
(Orientador)

LAVRAS
MINAS GERAIS – BRASIL

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho da dimensão de uma tese de doutorado só é possível com ajuda e apoio de familiares, amigos e, sobretudo, de Deus. Assim, com muita emoção gostaria de agradecer a todos que de alguma forma contribuíram para o êxito deste trabalho.

Antes de qualquer coisa, desejo agradecer a Deus. Em empreitadas longas e difíceis como esta é muito bom ter vivência espiritual que nos auxilie a superar as angústias e dificuldades com serenidade e paz.

A minha família teve o duplo papel de estimular e, principalmente, tolerar os sacrifícios que se faziam necessários para realização do trabalho. Quero agradecer muito à Raquel, minha esposa e ao Igor e ao Gustavo, meus filhos, pelas ausências perdoadas, passeios frustrados e pelas vezes em que os “expulsei” de casa para que pudesse, no sossego do meu lar, desenvolver minha tese.

Quero agradecer a minha mãe e ao meu pai, Emma e Jamyr (*in memoriam*), pela educação e formação que me ofereceram, sustentada em bons princípios e valores. Agradeço também aos meus irmãos, Soraya, Jamyr, Tadeu e Kaike, meu sogro, Edson e minha sogra, Leda (*in memoriam*) e a todos cunhados e cunhadas, sobrinhos e sobrinhas. A família é o refúgio que temos para reabastecer as forças e curar as frustrações.

Nesta caminhada, dois grandes amigos se revelaram e afirmo que sem eles não teria chegado ao êxito desta empreitada. Agradeço ao Tanure, companheiro desde o início, que sempre estimulou e não deixou que o desânimo, que insistia em se aproximar, me abatesse e desmotivasse. Agradeço ao José Humberto que, em uma demonstração de desprendimento e amizade me ajudou, apoiou, orientou e impediu que me perdesse durante a elaboração de minha tese. Sou eternamente grato a vocês dois.

Ao Luiz Gonzaga, mais do que orientador, amigo que abriu portas e ofereceu oportunidades, meus sinceros agradecimentos. Agradeço também ao professor Manuel Palácios, com o qual vivenciei vários momentos de pensar e discutir a universidade brasileira, tanto na dimensão teórica quanto na empírica, buscando soluções para desafios de construção de uma universidade atuante e vibrante. Agradeço também aos professores Dr. Luiz Marcelo Antonialli e Dr. Ricardo de Souza Sette, pelas contribuições a este trabalho.

Aos professores e funcionários da FEA/UFJF, Maria Helena, Márcia Machado, Ângelo Brigato, Anderson Castanha, Ricardo Mendonça, Paulo do Carmo, Elida Ramirez, Adriana Souza, Helinho, Osório, Zé Carlos, Mauro e Ézio, por ajudarem e torcerem, meu muito obrigado.

Agradeço aos professores da UFLA, em especial aos professores Mozart, Juvêncio e Edgard, pelos ensinamentos, experiências e oportunidade de realização deste curso.

Agradeço também a vários funcionários e amigos da UFJF, da FADEPE com os quais vivenciei os desafios da gestão universitária: Anderson Valverde, Jucilene Melandre, Josélia Lima, Julieta Bara, Mara Mendonça, Alessandro Figueiredo e Alexandre Elias.

Agradeço aos amigos do CAEd, pelo apoio dado, em especial a minha amiga Lina Kátia que me estimulou e incentivou a concluir esta empreitada.

Finalmente, quero agradecer a todos os reitores e dirigentes que me atenderam e ofereceram contribuições fundamentais para este trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	i
LISTA DE FIGURAS.....	iii
LISTA DE QUADROS	iv
LISTA DE TABELAS.....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT	ix
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Problema e objetivos da tese.....	6
1.2 Estrutura do trabalho.....	7
2 UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: SUA HISTÓRIA E SEU AMBIENTE DINÂMICO E MUTANTE	8
2.1 Uma visão histórica do ensino superior no Brasil – dos primórdios até os anos 1980	8
2.2 A história recente do ensino superior no Brasil – dos anos 1990 até hoje....	18
2.3 As mudanças recentes na educação superior brasileira	32
2.3.1 A ampliação recente do sistema de ensino superior	32
2.3.2 As universidades brasileiras rompendo os limites do ensino e da pesquisa	36
2.4 A percepção de crise gerada pelas novas funções assumidas pelas universidades públicas.....	39
2.5 As novas funções assumidas pelas universidades públicas, representando novas concepções de universidade	44
2.6 As fundações de apoio	55
3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA ..	62
3.1 Estrutura organizacional	62
3.1.1 Estrutura organizacional e universidades.....	71

3.1.2 A administração central das universidades e o perfil dos reitores	75
3.2 Estratégias.....	78
3.2.1 Definições de estratégias	78
3.2.2 Escolas de estratégia	81
3.2.3 As perspectivas sobre estratégia	83
3.2.3.1 Abordagem clássica	87
3.2.3.2 Abordagem evolucionária.....	87
3.2.3.3 Abordagem processual.....	88
3.2.3.4 Abordagem sistêmica.....	90
3.2.4 Estratégias nas organizações universitárias	93
3.3 Governança corporativa.....	95
3.3.1 Governança corporativa na gestão pública	100
3.3.2 Recomendações para a implantação da governança corporativa no setor público, segundo a Federação Internacional de Contadores	106
3.3.2.1 Padrões de comportamento	108
3.3.2.2 Estruturas e processos organizacionais.....	109
3.3.2.3 Controle	110
3.3.2.4 Relatórios externos	112
4 METODOLOGIA	113
4.1 Abordagem da pesquisa.....	113
4.2 Aspectos metodológicos	114
4.3 Delimitação da pesquisa	116
4.4 Coleta e análise de dados	117
4.5 Esquema de análise desenvolvido e suas relações com os objetivos desta tese	120
5 ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)	127
5.1 Caracterização da instituição enquanto objeto do estudo	127

5.2	Percepção dos dirigentes, quanto às mudanças ocorridas na relação UFMG e ambiente	129
5.3	Percepção dos dirigentes quanto às articulações e interfaces da UFMG, considerando a tríade Estado, mercado e oligarquia acadêmica	134
5.4	Impactos das novas relações com o ambiente na estrutura organizacional da UFMG	139
5.4.1	Desenho organizacional.....	139
5.4.2	Percepção dos dirigentes das funções da administração central frente à nova realidade das universidades	143
5.5	Impactos das novas relações com o ambiente no processo de formulação de estratégias da UFMG.....	145
5.5.1	O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMG	145
5.5.2	A percepção dos dirigentes sobre o processo de formulação de estratégias na UFMG	151
5.6	Governança corporativa como ferramenta de controle e transparência	154
5.6.1	Análise das normas vigentes na Instituição	154
5.6.2	Percepção dos dirigentes sobre o marco normativo da instituição e o nível de transparência das relações universidade-fundação	156
6	ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)	161
6.1	Caracterização da instituição como objeto do estudo	161
6.2	Percepção dos dirigentes quanto às mudanças ocorridas na relação UFJF e ambiente	162
6.3	Percepção dos dirigentes, quanto às articulações e interfaces da UFJF, considerando a tríade - Estado, mercado e oligarquia acadêmica	164
6.4	Impactos das novas relações com o ambiente na estrutura organizacional da UFJF.....	165
6.4.1	Desenho organizacional.....	165

6.4.2	Percepção dos dirigentes das funções da administração central frente à nova realidade das universidades	168
6.5	Impactos das novas relações com o ambiente no processo de formulação de estratégias da UFJF	170
6.6	Governança corporativa como ferramenta de controle e transparência	174
6.6.1	Análise das normas vigentes na instituição	174
6.6.2	Percepção dos dirigentes sobre o marco normativo da instituição e o nível de transparência das relações universidade-fundação	177
7	ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)	179
7.1	Caracterização da instituição como objeto do estudo	179
7.2	Percepção dos dirigentes, quanto às mudanças ocorridas na relação UFU e Ambiente	180
7.3	Percepção dos dirigentes, quanto às articulações e interfaces da UFU, considerando a tríade - Estado, mercado e oligarquia acadêmica	182
7.4	Impactos das novas relações com o ambiente na estrutura organizacional da UFU	184
7.4.1	Desenho organizacional	184
7.4.2	Percepção dos dirigentes das funções da administração central frente à nova realidade das universidades	187
7.5	Impactos das novas relações com o ambiente no processo de formulação de estratégias da UFU	188
7.6	Governança Corporativa como ferramenta de controle e transparência	194
7.6.1	Análise das normas vigentes na Instituição	194
7.6.2	Percepção dos dirigentes sobre o marco normativo da instituição e o nível de transparência das relações universidade-fundação	196
8	SÍNTESE ANALÍTICA.....	203
8.1	As mudanças vivenciadas pelas universidades brasileiras.....	203

8.2 Relação das universidades com o Estado, a oligarquia acadêmica e o mercado	205
8.3 Impactos destas mudanças sobre a estrutura organizacional das universidades	207
8.4 O processo de formulação de estratégias das universidades em um contexto de mudança.....	210
8.5 Governança corporativa como ferramenta de controle e transparência das relações das universidades com o mercado	213
9 CONCLUSÕES	220
10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	226

LISTA DE SIGLAS

ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CONDIR	Conselho Diretor
CONSUN	Conselho Universitário
CRITT	Centro de Referência e Inovação Tecnológica
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICTs	Instituições científicas e tecnológicas
IFAC	International Federation of Automatic Control
IFES	Instituto Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
NIT	Núcleo de Inovação Tecnológica
OCC	Orçamento de Custeio e Capital
OCDE	Operação para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Programa de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PROEXT	Programa de Fomento à Extensão Universitária
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEDETEC	Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico

SESu	Secretaria de Ensino Superior do MEC
SPO	Secretaria de Planejamento e Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União
U.R.S.S.	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Triângulo da coordenação de Clark.	52
FIGURA 2 As cinco partes básicas da organização.	65
FIGURA 3 Estratégias deliberadas e emergentes.	82
FIGURA 4 Abordagens genéricas sobre estratégias.	86
FIGURA 5 Estrutura da governança governamental.	104

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Principais características dos três últimos governos, concernentes à Política de Educação Superior.	31
QUADRO 2 Quadro sinótico das cinco concepções de Drèze & Debelle.....	47
QUADRO 3 Características da estrutura simples.	68
QUADRO 4 Características da burocracia mecanizada.	69
QUADRO 5 Características da burocracia profissional.	70
QUADRO 6 Características da forma divisionalizada.	71
QUADRO 7 Características da adhocracia.....	72
QUADRO 8 Configurações universitárias.....	74
QUADRO 9 Recomendações de governança no setor público.....	108
QUADRO 10 Lista dos entrevistados por universidade.	119
QUADRO 11 Lista dos documentos analisados por universidade.	120
QUADRO 12 Esquema de análise e suas relações com os objetivos específicos.	121
QUADRO 13 Compatibilização entre o primeiro objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.	123
QUADRO 14 Compatibilização entre o segundo objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.	124
QUADRO 15 Compatibilização entre o terceiro objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.	125
QUADRO 16 Compatibilização entre o quarto objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.	126

QUADRO 17	Compatibilização entre o quinto objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.	127
QUADRO 18	Normas vigentes na UFMG relacionadas ao controle das atividades de prestação de serviço e relações com fundação de apoio.....	158
QUADRO 19	Normas vigentes na UFJF relacionadas ao controle das atividades de prestação de serviço e relações com fundação de apoio.	178
QUADRO 20	Normas vigentes na UFU relacionadas ao controle das atividades de prestação de serviço e relações com fundação de apoio.	200
QUADRO 21	Configurações organizacionais e perfil de liderança nas universidades analisadas.	215
QUADRO 22	Formulação de estratégias nas universidades analisadas.	216
QUADRO 23	Percepção dos dirigentes das universidades analisadas sobre os controles e transparência em suas relações com as fundações de apoio.....	222
QUADRO 24	Marco normativo relativo aos controles e transparência das universidades analisadas em suas relações com as fundações de apoio.....	223

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Evolução dos Gastos do MEC com as Universidades Federais durante o Governo Fernando Henrique Cardoso – (R\$)1.000.	26
TABELA 2	Evolução dos gastos do MEC com as Universidades Federais – (R\$) 1.000.....	28
TABELA 3	Evolução do número de alunos matriculados no Ensino Superior Brasileiro no período 1992 - 2007 por dependência administrativa.	33
TABELA 4	Evolução do número de instituições superiores no Brasil no período 1992 – 2007.....	34
TABELA 5	Evolução do número de docentes das instituições superiores brasileiras no período 1992 – 2007.	35
TABELA 6	Evolução da titulação de docentes das instituições superiores brasileiras no período 1992 – 2007.	36
TABELA 7	Evolução dos recursos repassados às Fundações de Apoio pelas Universidades Federais e demais órgãos da Administração Pública Federal.....	59
TABELA 8	Número de cursos e alunos da UFMG em 2008.	129
TABELA 9	Número de Cursos e Alunos da UFJF em 2008.	164

RESUMO

DAVID, Marcus Vinícius. **Transformações na educação superior no Brasil e seus impactos na estrutura, estratégia e governança: o caso de três Universidades Federais de Minas Gerais.** 2009. 232 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.*

O presente estudo foi realizado com o objetivo de delinear as articulações e as interfaces das universidades públicas brasileiras, considerando a tríade Estado, oligarquia acadêmica e mercado, na busca de conhecer e aprofundar os conflitos e interesses envolvidos, bem com avaliar os impactos na estrutura, na estratégia e na governança. Especificamente, buscou-se desvendar, por meio do discurso dos gestores, como eles explicam a realidade da organização universitária, no que concerne à modernização e ao avanço da gestão em um contexto de maior interação com a sociedade. Para alcançar estes propósitos foi apresentada a evolução histórica das universidades no Brasil, explicitando as mudanças e as realizações processadas nos governos Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, especialmente no que se refere às novas interações que as universidades passaram a ter com o ambiente. Neste contexto, resgataram-se os estudos de Clark (1983), Drèze & Debelle (1983) e Kerr (2005), que ofereceram elementos para uma compreensão crítica das concepções de universidade, suas múltiplas interfaces com o ambiente e as forças que atuam sobre elas, influenciando sua gestão e organização. Utilizaram-se também contribuições teóricas relativas à estrutura, à estratégia e à governança, na ótica de autores como Mintzberg (1987, 1995), Hardy & Fachin (2000), Mintzberg et al. (2000, 2002), Timmers (2000), Whittington (2002), Marques (2005) e Ésther (2007). A realidade empírica focalizada no trabalho refere-se a estudos de caso múltiplos realizados na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Os dados foram obtidos por meio de entrevistas com os gestores e de análise de documentos pertinentes levantados nas universidades. Os resultados indicam que as universidades brasileiras sofrem intensa ação coordenadora do Estado, estando, porém, em processo de ampliação das suas interações com o mercado. No que concerne à estrutura, o conceito clássico de burocracia profissional está presente na configuração de todas as universidades estudadas. Relativamente à estratégia, as IFES pesquisadas transitam entre deliberadas e emergentes. O poder do Estado faz emergir, sistematicamente, ações a serem concretizadas

* Comitê orientador: Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Castro Júnior - UFLA (Orientador), Prof. Dr. José Humberto Viana Lima Júnior – UFJF.

pelas universidades no seu esforço de realizar mudanças sociais. No que tange à governança corporativa, os estudos empíricos revelaram a existência de esforços nas universidades estudadas para implantação de procedimentos de controle e transparência, exigindo avanços. Em suma, se o Estado estabelecer macropolíticas que permitam que as universidades interajam com a sociedade e o mercado, a oligarquia acadêmica liberta e liberada das amarras conservadoras e o mercado demandando os saberes e poderes da universidade, criam-se, assim, as condições para um novo agir das universidades, fundados em novas concepções de estrutura, estratégia e governança.

ABSTRACT

DAVID, Marcus Vinícius. **Changes in higher education in Brazil and its impacts on the structure, strategy and governance**: the case of three Federal University of Minas Gerais. 2009. 232 p. Thesis (Doctorate in Administration) - Federal University of Lavras, Lavras, MG.*

This study aims to delineate the joints and interfaces of the Brazilian public universities, considering the triad state, market and academic oligarchy, in seeking to know and deepen the conflicts and interests involved, and to assess the impacts on the structure, strategy and governance. Specifically, get it to unravel, through the discourse of managers as they explain the reality of the university organization, concerning the modernization and advancement of management in a context of greater interaction with society. To achieve these purposes will be presented the historical development of universities in Brazil, explaining the changes, the process and achievements in governments Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva, especially as regards the new interactions that the universities have been given to the environment. In this context, the studies will be redeemed in Clark (1983), Drèze & DeBelle (1983) and Kerr (2005) which offered evidences for a critical comprehension of the concepts of university, its multiple interfaces with the environment and for those that act on them, their influence on management and organization. It was used also theoretical contributions on the structure, strategy and governance in the perspective of authors such as Mintzberg (1987, 1995), Hardy & Fachin (2000), Mintzberg et al. (2000, 2002), Timmers (2000), Whittington (2002), Marques (2005) and Ésther (2007). The empirical reality focused at work refers to the multiple case studies conducted at the Federal University of Minas Gerais (UFMG), at the Federal University of Juiz de Fora (UFJF) and the Federal University of Uberlândia (UFU). The sources were obtained in interviews with managers and review of relevant documents collected in the universities. The results indicate that Brazilian universities suffer intense coordinated action of the State, and, but in the process of expansion of its interactions with the market. With regard to the structure, the classic concept of professional bureaucracy is present in the configuration of all the universities studied. For strategy, the IFES surveyed transiting between deliberate and emergent. The power of the State causes, systematically, emerging actions to be implemented by the universities in their efforts to achieve social change. With

* Guidance Committee: Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Castro Júnior – UFLA (Advisor), Prof. Dr. José Humberto Viana Lima Júnior – UFJF.

regard to corporate governance, empirical studies have revealed the existence of efforts in the universities studied for implementation of procedures for control and transparency, requiring advances. In short, this study shows how the State establish macro policies that enable the universities to interact with society and the market and the academic oligarchy, which provides the possibility of liberating them from conservative moorings. When the market demands the knowledge and powers of the university, there is thus the conditions for a new act of universities, based on new conceptions of structure, strategy and governance.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo foi realizado com o objetivo de delinear as articulações e as interfaces das universidades públicas brasileiras, considerando a tríade Estado, oligarquia acadêmica e mercado, na busca de conhecer e aprofundar os conflitos e interesses envolvidos, bem com avaliar os impactos na estrutura, na estratégia e na governança. Especificamente, buscou-se desvendar, por meio do discurso dos gestores como eles explicam a realidade da organização universitária, no que concerne à modernização e ao avanço da gestão em um contexto de maior interação com a sociedade.

No Brasil e no mundo, debates sobre o rumo do ensino superior têm sido intensos nas últimas décadas. Entre os temas mais discutidos, destacam-se o aumento da demanda e a massificação do acesso, as novas funções da educação superior, o papel da universidade na nova economia, a universidade e as novas tecnologias de informação e comunicação, o papel crítico que a universidade deve desempenhar neste intenso processo de mudança social, a mudança do perfil dos novos profissionais, as relações das universidades públicas com o Estado e o mercado, a questão do financiamento do ensino superior e a gestão dessas organizações cada vez mais complexas (Clark, 1983; Trindade, 2001; Catani & Oliveira, 2002; Velloso, 2002; Bok, 2003; Calderón, 2004; Kerr, 2005; Santos, 2005; Sguissardi, 2005).

Ressalta-se que debates e discussões associados às novas funções da educação superior, ao papel da universidade na nova economia, às relações das universidades públicas com o Estado e o mercado, à questão do financiamento do ensino superior e à gestão dessas organizações cada vez mais complexas estão fortemente relacionados entre si e presentes na agenda dos dirigentes do sistema universitário brasileiro. As universidades brasileiras estão em processo de mudança de suas relações com o mercado e o Estado, e em processo de

ampliação de suas funções, com impacto em seu financiamento e sua gestão interna.

As novas funções assumidas pelas universidades são diversas. Além do ensino de graduação e pós-graduação para um público cada vez maior, elas estão atuando em pesquisas puras e aplicadas, gerenciando hospitais, parques tecnológicos, centros agrícolas, prestando serviços de consultorias para empresas e governos, oferecendo cursos de capacitação para trabalhadores e cursos à distância em vários níveis, entre outras atividades. Por envolver geração de recursos provenientes da cobrança pelos serviços prestados, esse processo está sendo chamado por diversos autores de “mercantilização” (Trindade, 2001; Catani & Oliveira, 2002; Velloso, 2002; Bok, 2003; Calderón, 2004; Santos, 2005; Sguissardi, 2005).

Este processo tem sido motivo de preocupação e crítica para alguns autores. Para eles, os ideais liberais, ao se tornarem hegemônicos, levam a uma redução crescente da atuação do Estado e à consequente redução dos gastos públicos com educação, em especial, com a educação superior. Este cenário induz as universidades públicas a buscarem fontes alternativas de financiamento por meio, principalmente, da venda de serviços aos mais diversos setores da sociedade civil, tais como empresas, governos, sindicatos e organizações não governamentais (Gentili, 2001; Trindade, 2001; Catani & Oliveira, 2002; Velloso, 2002; Bok, 2003; Calderón, 2004; Santos, 2005; Sguissardi, 2005). Esses estudiosos alertam para o seguinte fato: se, por um lado, a diversificação de atividades das universidades pode trazer benefícios, tais como ampliação da captação de recursos, maior visibilidade e até mesmo maior relevância social, por outro, expõe essas instituições a riscos de perda de autonomia, ameaça a reputação acadêmica e estimula uma competição nociva entre as diversas universidades.

Entretanto, um estudo sobre autores que analisaram as universidades no mundo, em décadas anteriores, mostra que essas mudanças no ensino superior não representam uma crise, mas, apenas, novas concepções de universidade. Três trabalhos realizados entre 1960 e 1983 levam a tal conclusão. O primeiro é o de Clark Kerr, em 1963, que desenvolveu o já clássico conceito de “multiversidade”, para designar a nova instituição universitária, com múltiplas funções (Kerr, 2005). Kerr (2005) defendia que as universidades americanas encontravam-se, na década de 1960, no que ele chamava “a dobradiça da história”. Deixaram de ser as universidades clássicas de ensino e pesquisa, assumindo novas e múltiplas funções.

Outra abordagem histórica que observou as múltiplas funções das universidades foi a de Drèze & Debelle (1983). Esses autores estudaram o modelo universitário de cinco países, Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, França e URSS, e definiram concepções diferentes de universidades a partir dessas experiências. As cinco concepções de universidades propostas pelos autores foram: centro de educação, comunidade de pesquisadores, núcleo de progresso, modelo intelectual e fator de produção. As três primeiras concepções compõem o que os autores chamam de “a universidade do espírito” e que dizem respeito aos ideais mais tradicionais da universidade, sendo representadas pelas universidades inglesa, alemã e norte-americana, respectivamente. As duas últimas concepções são compatíveis com as características mais modernas da instituição, agrupadas sob o rótulo “a universidade do poder”, concernentes à universidade francesa e à soviética (Drèze & Debelle, 1983). É interessante observar que, em pelo menos três dessas concepções, as universidades assumem papéis que extrapolam as funções de ensino e pesquisa. Vale destacar que tanto Kerr quanto Drèze e Debelle realizaram seus trabalhos nos anos de 1960 e já discutiam estas diversas funções das universidades.

Outro estudo que retratou essa diversidade de concepções de universidade foi a obra de Burton Clark, *O sistema de educação superior: organização acadêmica numa perspectiva internacional comparada*, de 1983. Após reconhecer a complexidade e a especificidade da gestão universitária (marcada por sistemas administrativos necessariamente flexíveis, que possam dar conta dos conflitos de interesse entre os diferentes atores envolvidos nessas organizações), este autor propôs um modelo de coordenação para as universidades baseado em três sistemas: o Estado, a oligarquia acadêmica e o mercado. Estes três sistemas exercem influências sobre as instituições universitárias. O autor estudou os modelos de ensino superior de diversos países e procurou identificar como cada uma dessas forças de coordenação exerce influência e controle nas universidades.

As contribuições teóricas sobre as organizações universitárias concernentes à estrutura administrativa, à estratégia organizacional e àquelas associadas à governança corporativa e ao ambiente institucional são bastante escassas e dispersas. Trata-se de uma discussão recente no Brasil, encontrando-se um mapeamento mais amplo, notadamente em publicações estrangeiras. Em vista disso, decidiu-se por uma abordagem mais ampla, adotando a visão dos autores supramencionados para perseguir os objetivos propostos na pesquisa.

A realidade empírica focalizada no trabalho refere-se a estudos de caso múltiplos realizados na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Para isto utilizaram-se os discursos dos gestores para captar a vivência e a experiência relacionadas às suas realizações, impossibilidades, percepções e atitudes, relatando pontos na convergência dirigentes universitários-contexto de trabalho, a partir dos quais mudanças devam ser impulsionadas para que se possam criar novas estratégias, dirimir conflitos e

ampliar as possibilidades de integração e interface entre Estado-mercado-universidades públicas.

A investigação visa, ainda, contribuir para o entendimento das profundas transformações em curso no âmbito das universidades brasileiras, notadamente no que tangem às novas funções que elas vêm assumindo, permitindo duas leituras bastante diversas. A primeira é a de crise no ensino superior e as ameaças que essas mudanças representam para as instituições; a segunda é a de que tais mudanças representam um processo de mutação na concepção das organizações universitárias públicas, agora com intensificação de suas relações com o Estado, as empresas e a sociedade.

Diversos autores reconhecem que o debate proveniente dessas duas leituras está longe de se encerrar. Kerr (2005) afirma que as controvérsias estão presentes pelo simples fato de que a universidade representa tantas coisas diferentes para tantas pessoas, que ela, necessariamente, está em constante conflito.

Considerando que este processo de mudança é real - independente de ele representar uma crise ou uma nova concepção -, as teorias de administração podem ser invocadas para ajudar a compreendê-lo, bem como os conflitos existentes dentro das universidades e as interfaces mantidas com o Estado e a iniciativa privada. A internalização de novos conhecimentos e ações aumenta a possibilidade de rompimento com o fazer comum, apreendendo a nova realidade de gestão educacional de maneira múltipla e criativa.

Assim, tem-se que os conceitos de organização universitária devem ser revistos a fim de reformular valores, definir novos objetivos, missões e orientações que possam auxiliar na superação de importantes desafios relacionados com a estrutura, a estratégia e a governança corporativa, na busca de um modelo de gestão de vanguarda que estabeleça uma dinâmica contínua de aprendizagem, uma postura de aprender a aprender, para mudar sempre.

1.1 Problema e objetivos da tese

O problema central desta tese pode ser descrito na seguinte questão: Como as universidades públicas têm buscado superar os conflitos e harmonizar os interesses gerados pelas múltiplas articulações com os diversos atores – Estado, oligarquia acadêmica e mercado - que impactam na sua gestão?

Para contribuir para a solução desse problema, o objetivo geral deste trabalho foi delinear as articulações e as interfaces das universidades públicas, considerando a tríade Estado, oligarquia acadêmica e mercado, na busca de conhecer e aprofundar os conflitos e interesses envolvidos, bem como verificar os impactos na estrutura, na estratégia e na governança.

Este objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

1. descrever os processos de mudança e de transformação das universidades públicas, em especial os aspectos relativos às novas relações universidade – ambiente;
2. identificar as implicações e a complexa problemática que envolve a relação da universidade com o Estado, a oligarquia acadêmica e o mercado, bem como os interesses e conflitos emergentes;
3. descrever as mudanças nas estruturas organizacionais, estratégias das universidades públicas mineiras, à luz das teorias organizacionais;
4. demonstrar como as teorias de governança corporativa podem auxiliar na gestão das universidades públicas mineiras, em um ambiente ambíguo, mutável e dinâmico.
5. propor ações e recomendações que visem à harmonização dos interesses e conflitos nas relações entre os diversos atores: universidade, Estado, oligarquia acadêmica e mercado.

1.2 Estrutura do trabalho

Este trabalho está estruturado em quatro partes, incluindo-se esta introdução. Na segunda parte, sistematizou-se o referencial teórico, no qual se busca realizar uma contextualização das mudanças das universidades. Apresenta-se a evolução histórica das universidades no Brasil, apontando as amplas e profundas transformações na esfera da organização e da administração dos seus recursos. Em seguida, analisam-se as recentes mudanças da educação superior brasileira, com foco no processo de ampliação de funções das universidades, abordando duas visões: mudanças como crise e mudanças como transformação de concepção das universidades brasileiras.

Ainda no referencial teórico aborda-se a temática da estrutura organizacional e da estratégia, objetivando a aplicação desses conceitos à realidade das universidades para, em seguida, mergulhar no tema da governança corporativa em que serão explanados os conceitos básicos e uma discussão sobre a aplicabilidade das práticas de governança na gestão pública.

Na terceira parte enfoca-se a metodologia do estudo, em que são descritos aspectos relativos à metodologia de investigação e ao método de coleta e análise dos dados. Finalmente, na quarta parte são apresentados os estudos de casos com a caracterização das universidades e os resultados da análise das entrevistas que permitiram retratar as mudanças na estrutura, estratégia e governança corporativa em toda a sua complexidade e riqueza.

Por fim, é importante ressaltar que, por diversas vezes, enfatizam-se as inter-relações entre os tópicos abordados. Entretanto, mostrar essas ligações não foi uma preocupação constante, sendo as inferências e as conclusões deste trabalho pertinentes e cabíveis em relação à realidade que as corrobora e valida.

2 UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: SUA HISTÓRIA E SEU AMBIENTE DINÂMICO E MUTANTE

Nesta parte do trabalho é apresentado um histórico da universidade no Brasil, desde os primórdios até os dias atuais. Ênfase maior será dada aos últimos quinze anos desta história, período em que ocorreram importantes mudanças na educação superior brasileira. Após a exposição deste histórico, faz-se uma discussão sobre uma importante mudança ocorrida nas universidades brasileiras, especialmente nas universidades federais, qual seja, o fato de terem assumido novas funções que extrapolam o ensino e a pesquisa. Nesta discussão, busca-se destacar diferentes abordagens desta mudança, partindo de visões críticas até as percepções de mudanças como evolução natural das universidades. Esta parte encerra-se com uma apresentação conceitual sobre as fundações de apoio, tendo em vista o papel importante que elas desempenham no processo de aproximação das universidades com a sociedade.

2.1 Uma visão histórica do ensino superior no Brasil – dos primórdios até os anos 1980

As primeiras instituições de ensino superior no Brasil surgiram em 1808 e as primeiras universidades, na década de 1930. Esse desenvolvimento tardio e o desenvolvimento precoce de um sistema privado de ensino muito forte que se opôs ao público a partir do final do século XIX são as duas principais características do desenvolvimento do ensino superior no Brasil (Durhan, 2005b).

Durante o período colonial, o Brasil não possuía universidades nem outras instituições de ensino superior, pois a Coroa Portuguesa tinha como objetivo “impedir a formação de quadros intelectuais nas colônias, concentrando nas metrópoles a formação de nível superior” (Durhan, 2005b, p. 200). Apenas em 1808, com a chegada da Coroa portuguesa, iniciou-se a história das

universidades, com a criação de três escolas: a de Cirurgia e Anatomia da Bahia (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), a de Anatomia e Cirurgia do Rio de Janeiro (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Academia de Guarda da Marinha, também no Rio de Janeiro. Em 1810, nasceu a Academia Real Militar que, depois, passou a ser Escola Central, Escola Politécnica e hoje é a Escola Nacional de Engenharia da UFRJ. Em São Paulo e Olinda, no ano de 1927, foram criadas duas faculdades de direito (Durhan, 2005b).

Fica evidente que o interesse do Estado era formar profissionais que exercessem as funções necessárias para o seu bom funcionamento e que atendessem aos interesses da elite local. Para Teixeira (1969), esse modelo de criação de escolas autônomas para a formação de profissionais liberais era de iniciativa exclusiva da Coroa Portuguesa e de inspiração no ensino superior da França de Napoleão. A base deste modelo foi o pragmatismo que havia orientado o projeto de modernização em Portugal no final do século XVIII, em que se pode destacar o exemplo, no campo educacional, da reforma da Universidade de Coimbra.

Ao final do século XIX, não havia mais do que 24 dessas escolas de formação profissional, todas de iniciativas da Coroa e independentes da Igreja. Porém, após a Proclamação da República, viveu-se um período de surgimento de novas instituições, não só pelo poder público, mas também pela iniciativa privada, criando-se, pela primeira vez, estabelecimentos não-confessionais no Brasil. Entre os anos de 1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, em sua maioria privadas. Segundo Durhan (2005b), nessa época (1889-1930), inicia-se a diversificação do ensino superior no país: instituições públicas e leigas, federais ou estaduais, ao lado de instituições privadas, confessionais ou não. Ainda nesse período, houve tentativas de criação de universidades, mas todas sem sucesso.

Por meio do movimento de modernização do país, na década de 1920, diversos educadores propuseram e realizaram profundas reformas nos diversos níveis de ensino. É neste contexto que se desenvolveu um movimento em defesa da criação de universidades que fossem além de meras instituições de ensino. A proposta era a de uma

ampla reforma de todo o sistema de ensino superior, substituindo as escolas autônomas por grandes universidades, com espaço para o desenvolvimento das ciências básicas e da pesquisa, além da formação profissional. O sistema seria necessariamente público e não-confessional (Durhan, 2005b, p. 202).

A reforma educacional veio com o Governo Vargas, a partir de 1930, com o início do Estado Novo. Em 1931, dentro da reforma educacional de 1930, conhecida como “Reforma Francisco Campos”, foi criado o primeiro Estatuto das universidades brasileiras. Este estatuto estabelecia que o ensino na universidade tivesse por finalidade elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos e habilitar para o exercício de atividades técnicas e superiores. A reforma também determinava que, para a existência de qualquer universidade, eram necessárias pelo menos três faculdades: direito, medicina e engenharia ou, no lugar de qualquer uma delas, educação, ciências e letras. Além disso, permitia a gestão administrativa autônoma e a nomeação do reitor a partir de uma lista indicada pelo conselho universitário (Morhy, 2004).

O governo Vargas

instituiu as universidades e definiu o formato legal ao qual deveriam obedecer todas as instituições deste tipo que viessem a ser criadas no Brasil. A reforma, entretanto, apesar de estabelecer a universidade como forma preferencial para a oferta de ensino superior, não eliminou as escolas autônomas (Durhan, 2005b, p. 203).

O processo de concepção dessa reforma foi marcado por uma intensa disputa entre as elites católicas conservadoras e intelectuais liberais pela hegemonia no ensino superior. Se, por um lado, a Igreja obteve diversas concessões que lhe permitiram expandir o ensino privado, a resistência dos intelectuais liberais evitou que os fundos públicos fossem direcionados para as instituições confessionais. Durham (2005b) afirma que a oposição entre ensino público e privado, em sua origem, estava fortemente permeada pela oposição entre laico e confessional.

Em 1933, quando se iniciam as primeiras estatísticas educacionais, os dados indicavam que cerca de 44% das matrículas e 60% dos estabelecimentos de ensino superior pertenciam ao setor privado. O conjunto do sistema, entretanto, era ainda de proporções muito modestas. O total do alunado era de apenas 33.723 estudantes. Ao analisar a organização das universidades a partir do modelo proposto, Durham (2005b) observou aspectos inovadores e conservadores nas novas instituições. Como elemento conservador, a autora cita o modelo de organização das universidades como uma confederação de escolas. Muitas universidades foram criadas reunindo estabelecimentos pré-existentes.

Segundo Durham (2005b, p. 203):

Os cursos eram estritamente separados, organizados em função de diferentes carreiras, cada uma das quais sob a responsabilidade de uma faculdade, que decidia sobre o ingresso dos alunos para aquela carreira. Por isso, mesmo, os cursos eram semelhantes, quer fossem oferecidos na universidade, quer fora dela, e os diplomas respectivos tinham o mesmo valor, como ocorre até hoje.

O elemento inovador do sistema foi, para Durham (2005b), a criação de uma faculdade de filosofia, ciências e letras, a qual oferecia bacharelados nos diferentes campos das ciências físicas, exatas e biológicas, das humanidades e ciências humanas. A autora observa, entretanto, que, apesar de criada,

originalmente, para oferecer uma base anterior à formação profissional, jamais conseguiu desempenhar este papel. A inclusão de um setor de Educação permitiu que os bacharéis adquirissem também uma qualificação profissional como professores e, assim, a faculdade de filosofia, ciências e letras acabou transformando-se em uma escola formadora de profissionais.

As três primeiras universidades criadas neste período representam os conflitos que marcaram esta época. A Universidade Nacional do Rio de Janeiro representou o caráter conservador da reforma feita pelo governo Vargas e foi instituída como modelo a ser obrigatoriamente seguido pelas outras universidades. A outra universidade, também no Rio de Janeiro, era a do Distrito Federal (anterior à universidade federal), foi um modelo inovador. Criada por Anísio Teixeira, secretário de Educação do Distrito Federal, não teve longa duração, pois foi duramente combatida pela Igreja Católica, que a acusava de centro do liberalismo anticlerical, e foi fechada em 1939. A terceira universidade foi a Universidade de São Paulo, criada em 1937 e também representou os conflitos que marcaram a reforma da época. Com caráter mais inovador, foi nela que se manifestou a institucionalização da pesquisa como uma das funções básicas da universidade (Durham, 2005b).

A expansão do sistema de ensino continuou lenta até 1960. O número de alunos passou de 41 mil para 95 mil estudantes, de 1945 até 1964, quando se instaurou o regime militar. Nesse período também foi criada a primeira universidade católica, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, o sistema universitário estadual paulista se expandiu e surgiram outras instituições menores, estaduais, municipais e particulares, nas demais regiões do país. Entre 1946 e 1960, foram criadas 18 universidades públicas e 10 particulares, sendo a maioria confessional (Durham, 2005b).

“O corpo docente era improvisado a partir de profissionais liberais locais, sem nenhuma prática ou interesse pela pesquisa e desinformados sobre as

universidades de outros países” (Durham, 2005b, p. 207). Essas novas universidades eram apenas federações de escolas, presas a um ensino tradicional e rotineiro, alimentado, quando muito, por uma erudição livresca e provinciana. Mas, essas instituições representaram uma efetiva ampliação e diversificação dos cursos oferecidos, abrangendo novos ramos do conhecimento, devido à obrigatoriedade, estabelecida por lei, de incluir, na organização das universidades, uma faculdade de filosofia, ciências e letras (Durham, 2005b).

Na década de 1950, começaram a surgir novas reivindicações, pelo movimento estudantil, devido ao número crescente de candidatos aprovados nos exames vestibulares e que não podiam ser admitidos nas universidades por falta de vagas. A pressão foi grande e os frutos começaram a ser colhidos no início da década de 1960, com o crescimento do número de vagas.

O período a partir da década de 1950 foi marcado por conflitos sociais e um crescente envolvimento dos estudantes universitários em diversas lutas políticas, nas quais é forte a presença de diferentes partidos de orientação marxista, que se tornou a ideologia dos estudantes. Assim, os estudantes passaram a não só reivindicar questões associadas ao ensino superior, mas também às lutas contra o imperialismo, o capitalismo e o latifúndio, e a favor do nacionalismo, da reforma agrária e de tudo que fosse popular. O movimento estudantil brasileiro foi uma iniciativa do governo Vargas, que queria reproduzir no país as organizações corporativas do fascismo italiano, o que garantiu aos estudantes recursos financeiros e poder de interlocução com o Estado. “O movimento estudantil, desde o século XIX e mesmo antes da criação das universidades, foi uma escola de formação de lideranças políticas” (Durham, 2005b, p. 208).

Em meados de 1950, o congresso discutia a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o movimento estudantil se concentrou nessa discussão, defendendo a alteração de toda a estrutura existente e o rompimento

com o modelo resultante dos compromissos do Estado Novo. A luta era por uma ampliação das universidades públicas e gratuitas, que associassem o ensino à pesquisa, para se tornarem um motor de desenvolvimento para o país, aliando-se às classes populares na luta contra a desigualdade. Com isso, travou-se uma oposição do setor público e privado, pois os estudantes almejavam a substituição de todo ensino privado pelo público.

A LDB foi votada somente em 1961, representando uma vitória dos setores privatistas e conservadores, e constituiu, em grande escala, uma preservação do sistema existente. A lei e suas complementações conservaram o *status quo* e se preocuparam basicamente em estabelecer mecanismos de controle da expansão do ensino superior e do conteúdo do ensino. Com a reformulação do Conselho Federal de Educação, esse se tornou o principal mecanismo de controle do governo federal, atuando junto ao Ministério da Educação e com representantes do setor público e privado. As principais atribuições eram: fixação dos currículos dos cursos superiores para todas as instituições de ensino e autorização para a abertura de novos cursos e instituições no setor privado (Durham, 2005b).

Com o golpe militar de 1964, o movimento estudantil se reorganizou e tornou-se resistência ao regime, tendo a universidade pública como suporte, o que deu origem a um enfrentamento direto dos estudantes e o governo. Várias ações do governo contra o movimento estudantil ocorreram. A primeira foi o afastamento de docentes considerados marxistas e aliados dos estudantes; depois, um decreto-lei, em 1967, que vetava os órgãos de representação estudantil de fazer qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário e também promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares. Esses acontecimentos ajudaram a radicalizar o movimento. O auge da luta foi em 1968, quando estudantes ocuparam universidades públicas. O movimento foi reprimido pelo governo militar nesse ano, com a

prisão de suas lideranças e cassação de docentes, mantendo as universidades, por mais de uma década, sob severa vigilância (Durham, 2005b).

Todas as lutas contra o regime militar fizeram com que “o ideal de universidade e de ensino superior que se consolidou nesse período fosse considerado como a única opção justa e politicamente correta, envolta como estava no manto do heroísmo estudantil na luta contra a ditadura” (Durham, 2005b, p. 211). O modelo de ensino superior que se instalou na época tem servido de parâmetro para todas as lutas políticas que se travaram desde então em torno deste problema. Segundo Durham (2005b, p. 211):

deve ser ministrado apenas em universidades públicas gratuitas que associam ensino e pesquisa, as quais devem ser autonomamente governadas por representantes eleitos diretamente por professores, alunos e funcionários. Todos os cursos devem ser de graduação plena, com direito a bacharelado ou diploma profissional, que dão acesso a uma profissão regulamentada. Todas as demais organizações institucionais ou curriculares são consideradas degradações do modelo e deveriam ser extintas.

Com tanta rigidez, é quase impossível uma análise crítica realista das transformações em curso no ensino superior.

Após toda a luta e também diante da necessidade de uma profunda reformulação e modernização, o governo militar estabeleceu uma reforma no ensino superior: abolição da cátedra, sendo substituída por departamentos; quebra da autonomia das faculdades com reformulação dos institutos básicos, agora divididos por área de conhecimento e das faculdades ou escolas que ofereciam ensino de formação profissional; introdução do sistema de créditos, com a proposta de um ciclo básico anteriormente à formação profissional, a fim de oferecer uma formação geral mais sólida e abertura de espaço para representação de estudantes e de diferentes categorias docentes nos órgãos internos de decisão.

Segundo Martins (2006, p. 1007), os princípios orientadores daquela reforma foram “a expansão com contenção de despesas das universidades públicas, a eficiência operacional e a racionalização das atividades acadêmicas (unificação dos vestibulares, criação dos departamentos, sistema de créditos etc.)” Para aquele autor, apesar do viés autoritário da reforma, algumas de suas medidas, “como implantação da carreira docente e da pós-graduação, modernizaram uma parte significativa do sistema de ensino superior, de modo destacado em determinadas universidades públicas, onde se tendeu a concentrar o essencial da atividade de pesquisa realizada no país” (Martins, 2006, p. 1007).

Com a reforma de 1968, houve um sensível avanço na profissionalização da carreira acadêmica e na institucionalização da pós-graduação nacional. No que tange à graduação, a reforma, na medida em que não conseguiu expandir a oferta do ensino público, abriu espaço para a expansão do setor privado laico, que teve uma acolhida bastante favorável pelo antigo Conselho Federal de Educação (CFE) (Martins, 2006).

Uma crítica à reforma de 1968 pode ser encontrada em Belloni (1998, p. 135). Para a autora,

na década de sessenta, a reforma nasceu das reivindicações de setores da sociedade, notadamente o movimento estudantil, pelas reformas de base. Após o golpe, a reforma de 1968 se deu, ao invés de por meio de um pacto político social, por meio da tecnocracia do regime, com o intuito de preparar quadros para a nova economia internacionalizada e a nova burocracia estatal.

Uma das principais consequências da reforma de 1968 foi a expansão que ela estimulou e propiciou no sistema universitário. Entretanto, como afirma Cunha (1999), aquele modelo de reforma está esgotado. Em função deste quadro, o autor defende que a discussão de uma nova reforma se faz oportuna.

Durhan (2005b) afirma também que, na época do regime militar, houve um grande progresso no ensino superior, público e privado, pois que ele almejou promover, na década de 1970, um grande desenvolvimento econômico, o “milagre brasileiro”. O ensino universitário se ampliou de forma extraordinária de 1965 até o final da década de 1970. A autora afirma que, em que pese a existência de pesquisas que afirmam que o regime militar tentou privatizar o ensino, a realidade é que ocorreu um aumento substancial no ensino público e não somente no privado.

O aumento da demanda no ensino superior deve-se ao crescimento das camadas médias e às novas oportunidades de trabalho no setor mais moderno da economia e da tecnoburocracia estatal. Assim, o setor privado foi capaz de absorver a demanda que o setor público não suportava, por meio da oferta de cursos de baixo custo e do estabelecimento de exigências acadêmicas menores, tanto para o ingresso como para o prosseguimento dos estudos. Não havia, porém, o investimento em pesquisa nessas instituições.

Para Durham (2005b), no final da década de 1970, o sistema de ensino superior brasileiro havia se alterado profundamente com a ampliação das matrículas, os novos estímulos para a titulação e a pesquisa no setor público. Coexistindo com este setor público, ocorreu a criação de um novo setor privado empresarial lucrativo, sem grandes compromissos com a pesquisa ou com a qualidade do ensino. O surgimento desse segmento empresarial fez com que o sistema privado apresentasse uma divisão entre um segmento comunitário ou confessional não lucrativo (o qual seguia mais de perto o modelo do sistema público) e o segmento empresarial.

Até o início dos anos de 1980, as universidades públicas brasileiras cresceram e se transformaram. No início desta década, havia no país 65 universidades, sendo 43 públicas e 22 privadas. Elas assumiram o papel de instituições de pesquisa, ampliaram a pós-graduação, foram equipadas com bons

prédios, laboratórios e bibliotecas, profissionalizaram docentes e funcionários técnico-administrativos e ofereceram salários razoáveis (Morhy, 2004).

A década de 1980 foi marcada, politicamente e economicamente, como um período de crise e transição. Para o ensino superior é uma época de estagnação após o longo período de crescimento acelerado, que atinge tanto o setor público quanto o privado. Esta estagnação pode ser explicada, entre outros motivos, pela pequena demanda gerada pelo reduzido número de egressos do ensino médio. Durhan (2005b) afirma que o crescimento da década de 1970 só foi possível devido à grande demanda reprimida de antigos egressos do ensino médio e que não tinham ingressado no ensino superior na idade adequada; era uma população mais velha que já estava inserida no mercado de trabalho.

Nos anos de 1980, se deu a evolução da pós-graduação, que foi possível graças ao desenvolvimento gradual e contínuo da pesquisa por meio dos programas das agências de fomento que constituíram um sistema paralelo à estrutura universitária. Os órgãos foram legitimados devido à qualidade da produção científica e da competência dos pesquisadores, o que fortaleceu os valores acadêmicos.

2.2 A história recente do ensino superior no Brasil – dos anos 1990 até hoje

Nos últimos quinze anos, o sistema de ensino superior no Brasil passou por expressivas mudanças. Neste período, foram três governos diferentes com políticas distintas para a educação superior no Brasil. Antes de analisar estas políticas de cada um dos três governos, vale citar que este período começou com uma nova Constituição Federal, aprovada no final da década de 1980, que estabeleceu, entre outras medidas: a aplicação de, no mínimo, 18% da receita anual de impostos federais no desenvolvimento e manutenção da educação; a gratuidade da educação pública; a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão e a autonomia das universidades brasileiras.

O primeiro governo deste período foi o do presidente Itamar Franco e do ministro da educação Murílio Hingel, entre 1992 e 1994. Este período foi marcado por uma relação cooperativa e amistosa entre o Ministério da Educação (MEC) e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

As relações e a interação da SESu (Secretaria de Ensino Superior do MEC) com as universidades federais foram facilitadas pela compreensão do Ministro Murílio Hingel do papel das universidades públicas, seu posicionamento contra a privatização e sua crença no sucesso do trabalho em parceria com as instituições (Luz, 2004, p. 240).

Entre os avanços ocorridos neste período, podem-se destacar: a implantação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); a implantação do Programa de Graduação, que visava apoio e infraestrutura para os cursos de graduação; implantação do Programa de Fomento à Extensão Universitária (PROEXT); proposição e aprovação da Lei Nº 8.958, de 21/12/1994 (Brasil, 1994), que dispõe sobre as relações das universidades com suas Fundações de Apoio, a chamada Lei das Fundações e a primeira matriz de distribuição de recursos orçamentários com base em critérios técnicos¹. É importante destacar que a concepção desses programas e políticas foi precedida de negociações com as IFES (Luz, 2004).

Em meio a estas medidas implantadas pelo governo cabe, no âmbito deste trabalho, enfatizar a Lei das Fundações. As fundações de apoio já existiam anteriormente, entretanto, careciam de regulamentação que permitisse seu melhor funcionamento. Devido à falta de regulamentação, elas vinham sendo contestadas pelo Tribunal de Contas da União desde 1980 e chegaram a ser

¹ A portaria 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994¹, instituiu pela primeira vez um modelo matemático, baseado no “modelo holandês”, para a distribuição de recursos do Orçamento de Custeio e Capital (OCC) para as IFES.

extintas no governo do presidente José Sarney. Para Luz (2004), era uma questão que se arrastava e dificultava a gestão das universidades federais. A aprovação da Lei de Fundação e o estímulo a extensão universitária ocorridos neste período demonstram a intenção do governo de estimular as universidades a aumentarem suas interações com a sociedade. Uma análise mais aprofundada sobre as fundações será feita no item 2.6.

O segundo governo foi o do presidente Fernando Henrique Cardoso e do ministro da educação Paulo Renato, de 1995 a 2002. Este período foi marcado por uma relação muito conflituosa entre o MEC e as IFES. Em função de uma política econômica baseada em forte contenção de gastos públicos, o MEC se viu obrigado a cortar recursos dos diversos programas e a adotar políticas salariais restritivas. Uma forte crise instalou-se no sistema público federal de educação superior. Recursos financeiros escassos, greves constantes dos professores e funcionários e grande evasão de docentes por aposentadorias marcaram este período (Morhy, 2004).

Analisando este período, Cunha (2003) recorre à proposta de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC) para explicar algumas políticas adotadas durante a gestão. Dois pontos foram destacados pelo autor na proposta de governo de FHC para a educação. O primeiro é a importância para o papel econômico da educação, como base do novo estilo de desenvolvimento. Para se conseguir isso, a proposta afirmava a necessidade de se estabelecer uma “verdadeira parceria” entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico (Cunha, 2003)

O outro ponto é que a proposta referia-se negativamente à rede federal de ensino superior, que precisaria ser revista,

silenciando-se quanto ao conjunto do ensino privado, que é majoritário e, inegavelmente, de qualidade bem inferior.

Assim, dizia ser inaceitável que a rede federal consumisse de 70% a 80% do orçamento do Ministério da Educação (uma estimativa, aliás, bastante exagerada) para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação (Cunha, 2003, p. 39).

Dessa forma, a proposta de governo afirmava que a política para o ensino superior deveria promover uma “revolução administrativa”, cujos objetivos seriam a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas condicionando o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários.

Com estas propostas, o governo FHC iniciou-se e o primeiro desafio foi o de finalizar a discussão da nova Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), que havia amadurecido muito no governo anterior. A opção adotada foi a de apoiar o Projeto do Senador Darcy Ribeiro, por ser uma proposta menos minuciosa, que acabaria por remeter normatizações mais específicas para projetos de lei isolados. Com este caráter, em 1996, foi aprovada a Nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Brasileira (Brasil, 1996). Assim, como afirma Cunha (2003, p. 40):

a LDB *minimalista* não contém, propriamente, todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional. Elas terão de ser procuradas dentro, mas, também, fora dela. Com efeito, a LDB diz pouco ou quase nada sobre questões tão importantes quanto o Conselho Nacional de Educação (composição, atribuições etc.) ou a avaliação universitária.

Dado o caráter minimalista da LDB, o governo adotou a estratégia que Cunha (2003) chamou de “reforma universitária realizada no varejo”, em função da normatização fragmentada do ensino superior. Cunha (2003) cita cinco elementos desta normatização fragmentada. O primeiro é aprovação de normas referentes ao acesso aos cursos de graduação, com a extinção da obrigatoriedade do vestibular como única forma de ingresso e a instituição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Para o autor, a LDB-96 silenciou-se sobre os exames vestibulares. “Obrigatórios para todos os cursos superiores, desde 1911, ela foi a primeira lei que nada disse a respeito. Um silêncio eloquente, em tudo coincidente com o projeto ministerial de tornar o ENEM o principal mecanismo de seleção” (Cunha, 2003, p. 45). O ENEM tornou-se, assim, um exame de saída do ensino médio, mas, ao mesmo tempo, um exame de entrada no ensino superior. No entanto, houve universidades, especialmente do setor público, que mantiveram os exames vestibulares como mecanismo exclusivo de seleção de candidatos, não utilizando os resultados do ENEM² (Cunha, 2003).

O segundo elemento desta normatização fragmentada refere-se à regulamentação do poder docente na gestão universitária. Numa medida de forte impacto, foi aprovada a Lei nº 9.192/95, a partir de projeto do MEC, que determinou mudança radical na escolha de dirigentes das universidades federais. Ao contrário do que se fazia normalmente, a proporção de docentes das universidades federais participantes dos órgãos colegiados máximos passou a ser de, no mínimo, 70%. Este foi também o peso do voto dos docentes no caso de consulta à comunidade universitária sobre os candidatos a reitor e vice-reitor. Independentemente da consulta, os colegiados superiores devem reunir-se em

² A utilização do ENEM como instrumento de seleção unificado para o sistema federal de universidades foi retomado em março de 2009, pelo Ministério da Educação, gerando debate intenso nas IFES, no exato momento que este trabalho estava sendo concluído.

colégio eleitoral para elaborar uma lista tríplice, em votação uninominal, em turno único. Dessa lista, o presidente da república ou o ministro, por delegação sua, escolhe o reitor. Em procedimento análogo é escolhido o diretor de unidade universitária; nesse caso, o reitor é que faz a escolha, institucionalizando-se uma delegação provisória. Os candidatos a reitor e a diretor de unidade devem pertencer aos dois níveis mais elevados da carreira docente (titular ou adjunto, na época da Lei, titular ou associado, atualmente) ou, então, portar grau acadêmico de doutor. Nas universidades federais, a recondução de reitores e diretores (quatro anos de mandato) passou a ser permitida, mas apenas uma vez para o mesmo cargo. Algumas universidades não respeitam esta proporção na escolha dos dirigentes, garantindo o voto paritário (1/3 para cada categoria – docentes, discentes e técnico-administrativos), reduzindo assim o poder docente. De qualquer forma, este tema gera ainda muita polêmica (Cunha, 2003).

O terceiro elemento desta normatização fragmentada é a instituição do Conselho Nacional de Educação. O poder do Conselho Federal de Educação, instituído pela primeira LDB de 1961, transformou-o num órgão cobiçado pelos empresários do ensino. Como dele dependiam as autorizações, o reconhecimento e o credenciamento de cursos e de instituições, os empresários do ensino e seus prepostos, amparados pelas composições políticas da ditadura militar, lograram constituir a maioria, quando não a totalidade desse Conselho. As denúncias de corrupção atingiram seu auge no governo de Itamar Franco, que dissolveu o Conselho e enviou ao Congresso projeto de lei que criou outro órgão colegiado no seu lugar. A Lei nº 9.131/95 criou, então, o Conselho Nacional de Educação, com funções homologatórias no que diz respeito às políticas gerais do ministério, mas tendo a última palavra no que se refere ao reconhecimento de cursos, à criação de instituições de ensino superior e ao credenciamento de universidades, assim como é sua responsabilidade a última etapa do processo de

avaliação das universidades visando ao recredenciamento periódico (Cunha, 2003).

O quarto elemento citado por Cunha (2003) que demonstra a normatização fragmentada do ensino superior no governo FHC foi a regulamentação da avaliação do ensino superior. Em substituição ao Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), implantado no governo do presidente Itamar Franco, foi aprovada a Lei nº 9.131/95. Em que pese o fato de essa norma propor “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”, o que se observou mesmo foram os exames nacionais de cursos (provão), os quais seriam obrigatórios para todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país. A insatisfação da comunidade universitária, na visão de Cunha (2003), se deve ao fato de o foco da avaliação do ensino superior ter se deslocado da dimensão institucional para a dimensão individual.

Finalmente, o quinto elemento refere-se à normatização do novo formato institucional do ensino superior brasileiro. A organização acadêmica das instituições de ensino superior (IES) foi objeto do Decreto nº 2.306/97. As IES puderam adotar, a partir deste decreto, cinco formatos diferentes: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. Não se distinguem faculdades e institutos superiores nem escolas superiores, termos que, no Brasil, têm sido utilizados como sinônimos. A grande novidade foi o aparecimento dos centros universitários, definidos como instituições de ensino pluricurriculares, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento. Os centros universitários podem receber o privilégio da autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior. Nas palavras de Cunha (2003, p. 53)

Quase autônomos ou detentores de quase toda a autonomia universitária, os centros universitários ocupam o lugar, no discurso reformista oficial, da *universidade de ensino*, definida por oposição à *universidade de pesquisa*, esta sim, a universidade plenamente constituída.

Apesar de todas estas normatizações, os dois propósitos iniciais do governo não foram plenamente atingidos. A conexão entre o desenvolvimento científico e tecnológico e o desenvolvimento econômico não foi estabelecida. A efetiva autonomia, que seria a base da revolução administrativa, não foi implantada (Cunha, 2003).

Se, por um lado, aqueles propósitos não foram atingidos, por outro, duas características marcaram a gestão do ensino superior do Governo FHC. A primeira foi a preocupação em reduzir gastos com as universidades federais, que foi atingida mediante redução de despesas com pessoal e a redução do orçamento de outros custeios e capital. A segunda foi a forte ampliação do sistema de ensino superior no Brasil, especialmente no setor privado. Estas características fizeram com que o governo FHC fosse duramente criticado nas universidades federais. Cunha (2003) comenta este fato:

Se, de um lado, as IFES padeceram de recursos para continuarem a operar nos termos que antes faziam, e, de outro, as IES privadas recebiam os benefícios visíveis, como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado? Sem outra referência empírica, esse foi o pensamento dominante naquelas instituições durante o octonato FHC (Cunha, 2003, p. 58).

Alguns dados demonstram estas características do governo FHC, como os da Tabela 1, que permitem observar a crise do financiamento das universidades federais neste período. Em que pese o crescimento nominal dos gastos no período de 1995 a 2002 de significativos 49%, a variação real (valores

corrigidos pelo IPCA) indica redução nos gastos com universidades federais da ordem de 8% no período. Se considerarmos exclusivamente os gastos com as outras despesas correntes e as despesas de capital, a redução de gastos, em valores reais, atinge o índice de 20%.

Entre as principais consequências desta redução dos financiamentos públicos para as universidades federais, pode-se destacar o fato de elas terem sido compelidas a buscar fontes alternativas de financiamento, notadamente por meio de prestação de serviços diversos.

TABELA 1 Evolução dos gastos do MEC com as universidades federais durante o governo Fernando Henrique Cardoso – (R\$1.000)

	PESSOAL ATIVO	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	TOTAL GERAL
1995	3.226.710	512.423	36.479	3.775.613
1996	3.165.827	570.242	71.897	3.807.966
1997	3.176.381	619.893	29.367	3.825.642
1998	3.205.563	693.305	4.564	3.903.434
1999	3.833.858	662.248	12.521	4.508.628
2000	4.134.642	711.876	49.843	4.896.362
2001	4.134.752	750.762	29.951	4.915.466
2002	4.911.414	676.921	27.517	5.615.853

Fonte: Brasil (2009)

Por outro lado, algumas políticas adotadas no governo Fernando Henrique Cardoso levaram a uma forte expansão do sistema de ensino superior durante sua gestão. No final de 1994, o Censo INEP do ensino superior indicava 1.661.034 alunos matriculados, sendo 363.543 na rede federal, 326.907 nas outras instituições públicas e 970.584 alunos matriculados na rede privada. Ao final da gestão FHC, em 2002, o número total de alunos matriculados no ensino superior havia saltado para 3.479.913, representando um crescimento de 110% no número de alunos. O maior crescimento se deu na rede privada, que passou a ter 2.428.258 alunos, representando um crescimento superior a 150%. O sistema

federal também cresceu, porém, à taxa de 46%, passando a ter 531.634 alunos (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, 2009).

Estabelecendo uma relação entre a queda, em valores reais, dos gastos do governo com as universidades federais e o aumento do número de alunos matriculados nestas universidades, encontram-se resultados mais impactantes. Em 1995, considerando valores corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2002, o gasto do governo com cada aluno matriculado no sistema federal era de R\$ 16.675,84; em 2002, foi de R\$10.563,38, representando uma queda de aproximadamente 37% nos gastos por aluno, em valores reais.

Durhan (2005b) analisa este período afirmando ter havido omissões importantes na política educacional que afetaram o sistema público de ensino superior, como a não solução dos problemas estruturais que entravavam seu funcionamento e expansão. Para esta autora, não houve uma diversificação dos tipos de estabelecimentos nem dos programas de ensino de forma a atender às necessidades da demanda heterogênea. Outro problema foi a ausência de autonomia administrativa e financeira para as universidades públicas, com exceção das estaduais paulistas.

Finalmente, o terceiro governo deste período foi o do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que se iniciou em 2003 e teve três ministros da educação, Cristovam Buarque em 2003, Tarso Genro em 2004 e Fernando Haddad, a partir de 2005. Observa-se que, no primeiro mandato, que vai de 2003 até 2006, foram três ministros, o que acabou por inibir a proposição de projetos de longo prazo para a educação.

No primeiro mandato, houve uma retomada dos investimentos em educação superior, com a ampliação dos recursos orçamentários destinados às IFES, bem como a recuperação dos salários de professores e funcionários. Com isso, a relação entre as universidades federais e o MEC retomou um espírito cooperativo. Os dados da Tabela 2 representam a evolução dos gastos do MEC

com as universidades federais neste período. Pode-se observar um aumento de mais de 77% nos gastos, comparando-se o último ano do primeiro mandato do governo Lula com o último ano do governo FHC. Em valores reais corrigidos pelo IPCA, o crescimento foi da ordem de 39%, permitindo a recuperação de parte das perdas ocorridas no governo anterior. Vale destacar que as condições macroeconômicas deste período ofereciam as condições necessárias para aumentos nos gastos públicos.

TABELA 2 Evolução dos gastos do MEC com as universidades federais (R\$ 1.000).

	PESSOAL ATIVO	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	TOTAL GERAL
2003	5.298.459	738.758	42.241	6.079.459
2004	6.229.749	986.560	85.668	7.301.978
2005	7.253.255	1.149.038	155.218	8.557.512
2006	8.456.649	1.338.159	175.484	9.970.293

Fonte: Brasil (2009)

Ao contrário do que ocorreu no primeiro mandato, o segundo é marcado por um projeto que busca congrega todas as ações do governo concernentes à educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação, ou PDE, lançado pelo presidente da república, em 24 de abril de 2007, logo no início de seu segundo mandato, oferece as diretrizes de todas as políticas do MEC, inclusive para o ensino superior. O plano é estruturado em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Em que pese o fato de o PDE estar alicerçado sobre o princípio da visão sistêmica da educação, caberá, neste trabalho, focar o eixo da educação superior.

Segundo Haddad (2008), no contexto do PDE, a educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens entre 18 e 24 anos tenham acesso a esse nível educacional; ii) garantia de qualidade, pois não

basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade; iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica; iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do país e v) desenvolvimento econômico e social, tornando a educação superior, seja como formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da nação.

Neste contexto, o MEC propõe dois programas. O primeiro, que busca atingir o sistema público federal, é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O objetivo foi a imediata ampliação no número de vagas nas universidades federais, bem como a redução das retenções. Em contrapartida, o MEC oferecia às universidades que aderissem ao REUNI, vagas para a contratação de professores e recursos para melhoria da infraestrutura. Este programa gerou muitos debates e críticas dentro das universidades. Uma primeira crítica era referente ao pequeno tempo concedido pelo governo para que as universidades decidissem pela adesão ou não ao programa. A segunda e mais relevante crítica estava associada ao temor de que esta ampliação comprometesse a qualidade do ensino nas universidades federais. Apesar das críticas, a adesão foi de 100% das universidades federais.

O segundo programa, no âmbito do PDE, foi Programa Universidade para Todos, ou PROUNI, cuja finalidade é a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Em

contrapartida, o programa oferece isenção de tributos às instituições que recebem os alunos bolsistas.

Estes programas se somam a outros esforços do MEC para a expansão do sistema de ensino superior, implementados desde o primeiro mandato, como a criação de novas universidades federais e novos campi das já existentes em regiões carentes de desenvolvimento e ofertas de vagas por meio de educação a distância com a criação da Universidade Aberta do Brasil. Este conjunto de ações e programas gerou uma perspectiva de grande ampliação da educação superior no Brasil, em especial do sistema federal.

Outras duas ações importantes do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram relativas ao estímulo à pesquisa e à inovação tecnológica. A primeira foi a aprovação da Lei de Inovação Tecnológica - Lei nº 10.973 de 2004 (Brasil, 2004), que disciplinou as parcerias entre empresas e universidades no desenvolvimento de tecnologias. Esta lei possibilita a aproximação das universidades brasileiras com o setor empresarial e governamental. Outra ação foi a aprovação da Lei nº 11.487, de incentivo à ciência e tecnologia, sancionada em 2007. O objetivo dessa medida é aproximar o setor produtivo e industrial da pesquisa acadêmica aplicada, a partir da redução fiscal das empresas que investirem em projetos desenvolvidos por instituições públicas. A lei estabelece critérios de direito de propriedade intelectual. As empresas que investirem em pesquisas, desenvolvidas por instituições científicas e tecnológicas (ICTs) recebem isenção fiscal inversamente proporcional ao direito de propriedade. Quanto menor a isenção fiscal, maior é o direito da empresa sobre a pesquisa. Para receber os incentivos, o projeto deve ser aprovado por uma comissão de especialistas dos ministérios da Educação, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia.

As principais características deste período, organizadas de acordo com os três governos, são apresentadas no Quadro 1.

QUADRO 1 Principais características dos três últimos governos, concernentes à Política de Educação Superior.

Governo Itamar Franco 1992-1994	Relação com as IFES	Cooperativa
	Principais ações	Implantação do PAIUB. Implantação do Programa de Graduação. Implantação da matriz de distribuição de recursos orçamentários com base em critérios técnicos.
	Ações que estimularam as IFES a intensificarem suas relações com a sociedade	Implantação do Programa de Fomento à Extensão Universitária (PROEXT). Proposição e aprovação da Lei Nº 8.958 de 21/12/1994 (Brasil, 1994), a Lei das Fundações.
Governo Fernando Henrique Cardoso 1995-2002	Relação com as IFES	Conflituosa e não cooperativa
	Principais ações	Estímulo à ampliação do sistema privado. Novas formas de ingresso de alunos. Regulamentação do poder docente na gestão universitária. Novo formato institucional do ensino superior brasileiro – Criação dos centros universitários. Criação do novo Conselho Federal de Educação.
	Ações que estimularam as IFES a intensificarem suas relações com a sociedade	Contenção orçamentária que levou as IFES a buscarem captar recursos extra-orçamentários.
Governo Luiz Inácio Lula da Silva 2003-	Relação com as IFES	Cooperativa
	Principais ações	Recuperação orçamentária. Criação de novas universidades federais e implantação de novos campi. Desenvolvimento da educação a distância e criação da Universidade Aberta do Brasil. Implantação do REUNI e PROUNI.
	Ações que estimularam as IFES a intensificarem suas relações com a sociedade	Aprovação da Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973 de 2004) (Brasil, 2004), que disciplinou as parcerias entre empresas e universidades no desenvolvimento de tecnologias. Aprovação da Lei nº 11.487, de incentivo à ciência e tecnologia, que oferece redução fiscal para as empresas que investirem em projetos desenvolvidos por universidades

Os dados do Quadro 1, além de oferecerem uma visão sintética do período analisado, permitem observar que os três governos analisados realizaram ações que determinaram mudanças importantes na educação superior brasileira. Entre essas mudanças, duas devem ser destacadas. A primeira refere-se à forte ampliação do sistema de ensino superior no Brasil. A segunda mudança foi a intensificação das relações das universidades, em especial as federais, com a sociedade, estimuladas por medidas adotadas nos três governos. Estas mudanças serão analisadas na próxima parte.

2.3 As mudanças recentes na educação superior brasileira

2.3.1 A ampliação recente do sistema de ensino superior

Os três últimos governos, em que pesem suas diferenças políticas relativas à educação superior, contribuíram significativamente para o crescimento do sistema de ensino superior. Os dados da Tabela 3 representam a evolução do número de alunos matriculados no período 1992-2007. A primeira observação é relativa à grande expansão do sistema neste período. O número total de alunos matriculados passou de 1.535.788 para 4.880.381, representando uma ampliação de mais de 218%.

Observa-se também que o crescimento ocorrido no sistema federal foi bem menor que o do sistema privado. Enquanto o primeiro cresceu 89%, o número de alunos no sistema privado cresceu mais de 300%. Esta maior ampliação proporcional de alunos matriculados nas instituições privadas fez com que sua participação no sistema passasse de 59% para 75% do total de alunos matriculados. Quando se compara o período de cada governo, pode-se observar que o único governo em que a ampliação do sistema federal foi maior que a do sistema privado foi o de Itamar Franco, com crescimento de 12% do primeiro contra 7% do segundo. Vale ressaltar que as principais medidas do governo Lula

visando à ampliação do sistema federal só impactarão estes indicadores a partir do censo de 2008.

TABELA 3 Evolução do número de alunos matriculados no Ensino Superior Brasileiro no período 1992-2007, por dependência administrativa.

ANO	TOTAL GERAL	DEPENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS		
		FEDERAL	DEMAIS PÚBLICAS	PRIVADA
1992	1.535.788	325.884	303.778	906.126
1993	1.594.668	344.387	309.129	941.152
1994	1.661.034	363.543	326.907	970.584
1995	1.759.703	367.531	333.009	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	346.440	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	363.349	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	396.089	1.321.229
1999	2.369.945	442.562	389.460	1.537.923
2000	2.694.245	482.750	404.276	1.807.219
2001	3.030.754	502.960	436.265	2.091.529
2002	3.479.913	531.634	520.021	2.428.258
2003	3.887.022	567.101	569.269	2.750.652
2004	4.163.733	574.584	603.744	2.985.405
2005	4.453.156	579.587	612.602	3.260.967
2006	4.676.646	589.821	619.483	3.467.342
2007	4.880.381	615.542	625.426	3.639.413

Esta ampliação do sistema privado pode ser observada também quando se analisa o número de instituições de ensino superior. Os dados da Tabela 4 demonstram que o número de instituições de ensino superior passou de 893, em 1992 para 2.281, em 2007. Este crescimento de mais de 150% concentrou-se no setor privado. Enquanto o número de instituições públicas cresceu 10%, saltando de 227 para 249, as instituições privadas cresceram 205%, passando de 666 para 2.032. O único formato em que o sistema público apresenta número maior de instituições é o de universidades, entretanto, o crescimento acelerado do número de universidades privadas, que no período analisado passou de 46 para 87, indica que esta situação, em breve, poderá se inverter.

TABELA 4 Evolução do número de instituições superiores no Brasil no período 1992-2007.

Ano	Total geral	Universidades		Faculdades integradas e centros universitários		Estabelecimentos Isolados	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1993	873	61	53	3	85	157	514
1994	851	68	59	3	84	147	490
1995	894	72	63	10	101	128	520
1996	922	72	64	11	132	128	515
1997	900	77	73	1	90	133	526
1998	973	77	76	0	93	132	595
1999	1.097	72	83	2	111	118	711
2000	1.180	71	85	3	137	102	782
2001	1.391	71	85	4	161	108	962
2002	1.637	78	84	6	176	111	1.182
2003	1.859	79	84	7	193	121	1.375
2004	2.013	83	86	6	220	135	1.483
2005	2.165	90	86	7	224	134	1.624
2006	2.270	92	86	8	227	148	1.709
2007	2.281	96	87	8	238	145	1.707

Esse grande desenvolvimento do ensino superior no Brasil neste período analisado, demonstrado tanto pelo crescimento de alunos matriculados quanto pela expansão do número de instituições, implicou em um expressivo crescimento no número de docentes. Os dados da Tabela 5 representam a evolução do número de professores de 1992 até 2007, sendo possível observar um crescimento no número de docentes no período de 150%, saltando de 134.403 para 334.688.

TABELA 5 Evolução do número de docentes das instituições superiores brasileiras, no período 1992-2007.

Ano	Total Geral	Dependências administrativas		
		Federal	Demais públicas	Privada
1992	134.403	41.564	30.678	62.161
1993	137.156	42.304	30.290	64.562
1994	141.482	43.556	31.729	66.197

Continua...

TABELA 5 Continuação.

Ano	Total Geral	Dependências administrativas		
		Federal	Demais públicas	Privada
1995	145.290	44.486	31.782	69.022
1996	148.320	42.110	32.556	73.654
1997	165.964	50.059	34.532	81.373
1998	165.122	45.611	38.127	81.384
1999	173.836	46.687	34.196	92.953
2000	197.712	50.165	37.989	109.558
2001	219.947	51.765	39.185	128.997
2002	242.475	51.020	41.165	150.260
2003	268.816	52.106	43.757	172.953
2004	293.242	54.439	43.455	132.718
2005	305.960	56.565	47.554	201.841
2006	316.882	58.078	48.921	209.883
2007	334.688	63.302	52.563	218.823

Quando se relaciona o número de docentes com o número de alunos matriculados, pode-se chegar a algumas conclusões relevantes. Em 1992, a média geral do sistema era de 11,4 alunos por professor e passou para 14,6 em 2007. A relação é mais elevada no sistema privado do que no sistema federal. Nas instituições privadas, em 1992, havia 14,6 alunos por professor, enquanto, no sistema federal, a relação era de 7,8. Tanto o sistema privado quanto o sistema público ampliaram esta relação no período analisado, passando para 16,6 e 9,7, respectivamente, em 2007. A explicação para esta relação mais baixa nas universidades federais é o fato de os docentes dessas universidades estarem envolvidos com outras atividades, principalmente pesquisa e pós-graduação, enquanto no sistema privado a maior parte dos professores concentra suas atividades em aulas para a graduação.

Esta maior vocação dos professores das universidades públicas para atuar em pesquisas e pós-graduação é confirmada quando se compara a titulação destes professores com os das universidades privadas. Os dados sobre a evolução dos professores, por titulação, encontram-se na Tabela 6.

TABELA 6 Evolução da titulação de docentes das instituições superiores brasileiras no período 1992-2007.

Ano	Grau de formação	Total geral	Pública	Privada
1998	Total	165.122	83.738	81.384
	Sem pós-graduação	30.890	14.328	16.562
	Especialização	57.677	20.793	36.884
	Mestrado	45.482	25.073	20.409
	Doutorado	31.073	23.544	7.529
2007	Total	334.688	115.865	218.823
	Sem pós-graduação	38.573	14.097	24.476
	Especialização	99.104	18.576	80.528
	Mestrado	120.348	33.497	86.851
	Doutorado	76.560	49.670	26.890

Com base nos dados da Tabela 6, algumas conclusões podem ser extraídas. Inicialmente, vale destacar o crescimento total do número de docentes doutores que aumentou de 31.073, em 1998, para 76.560, em 2007. Ou seja, mais 45.000 doutores passaram a atuar nas universidades, ampliando a força acadêmica do Sistema de Educação Superior brasileiro. No caso das universidades públicas, a participação de doutores no total de docentes aumentou de 28% para 43%. Comparando-se a participação de doutores no total de professores no sistema público e no privado, observa-se que a diferença é muito exacerbada. Enquanto, em 2007, 43% dos professores das universidades públicas eram doutores, esta relação era de apenas 12% no sistema privado. Esta maior qualificação do quadro docente, em especial nas universidades públicas, contribuiu para a ampliação das funções que as universidades passaram a assumir. Esta mudança será mais bem analisada no próximo tópico.

2.3.2 As universidades brasileiras rompendo os limites do ensino e da pesquisa

Além da ampliação do sistema de ensino superior, outra importante mudança por que passa o sistema universitário foi a ampliação de suas funções e de seu raio de atuação. As universidades têm assumido, em diversos países e, em

especial, no Brasil, outras funções, tais como: contribuir para o fortalecimento da competitividade da economia, fornecer treinamento especializado que atenda às necessidades do mercado de trabalho, gerenciar sistemas públicos de saúde, atender a demandas de empresas privadas, implantar e administrar parques tecnológicos, formar quadros para as burocracias públicas e prestar serviços para o aparelho estatal, entre outras (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD, 1987; Santos, 1995, 2005; Bok, 2003; Kerr, 2005).

É importante destacar que, na década de 1970, ocorreram os primeiros esforços para ampliar o escopo de atuação das universidades, envolvendo-as no projeto de desenvolvimento econômico nacional, mas as crises da década de 1980 acabaram por inibir esta participação.

Segundo Schwartzman (2008), na década de 1970, ciência e tecnologia passaram a ser vistas como parte de um sistema mais amplo de planejamento da economia. Tal fato é evidenciado com a criação de uma nova agência de financiamento, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e, sobretudo, com a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que financiou a criação de programas de pós-graduação e pesquisa em muitas universidades e institutos governamentais e abriu linhas de financiamento para a pesquisa tecnológica nas indústrias.

As iniciativas dos anos 1970 faziam parte de um esforço mais amplo de impulsionar o desenvolvimento do país por meio de fortes investimentos na infraestrutura industrial, assim como na busca de autossuficiência nos campos da ciência e tecnologia. Ocorreram neste período, entre outras iniciativas, a construção da Usina de Itaipu, no Rio Paraná; o acordo nuclear Brasil-Alemanha, que deveria dar ao país autossuficiência na geração de energia nuclear; o início do programa espacial brasileiro e a política nacional de informática, que buscava tornar o Brasil também autossuficiente na produção de computadores de pequeno porte (Schwartzman, 2008).

Na década de 1980, com as sucessivas crises financeiras associadas aos choques do petróleo e à alta internacional dos juros, a economia brasileira entrou em crise prolongada e muitos desses esforços são interrompidos ou entram em estado latente. A retomada da participação das universidades no projeto de desenvolvimento nacional se deu no início dos anos 1990. Alguns aspectos destacados no relato da história recente das universidades brasileira explicam e ilustram como se deu esta retomada: a aprovação da Lei de Fundação e o estímulo à extensão universitária ocorridos na gestão do presidente Itamar Franco; a busca por novas fontes de recursos, gerada pela crise financeira ocorrida no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e a aprovação da Lei de Inovação Tecnológica - Lei nº 10.973 de 2004 (Brasil, 2004), que disciplinou as parcerias entre empresas e universidades, ocorrida na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, a partir dos anos 1990, a universidade brasileira, e em especial as universidades públicas federais, passou a intensificar suas relações com diferentes segmentos da sociedade brasileira.

Segundo Martins (2006), em função dessas relações que o ensino superior passou a estabelecer com o ambiente externo, “iniciou-se um gradativo processo de revisão de sua própria identidade institucional, até então calcada num modelo universitário humboldtiano³, que tendia a preservar sua autonomia intelectual diante das demandas do mundo externo” (Martins, 2006, p. 1005).

³ Friedrich Wilhelm Christian Karl Ferdinand, Barão von Humboldt, funcionário do governo e fundador da Universidade de Berlim (hoje, Humboldt-Universität). É particularmente reconhecido como tendo sido o pai do sistema educacional alemão. Humboldt é um dos pioneiros nas reflexões sobre a Universidade. Sua argumentação parte do pressuposto de que às Instituições Científicas cabe a responsabilidade pelo "enriquecimento da cultura moral da Nação." Afirma ainda que a organização interna destas instituições é caracterizada "pela combinação de ciência objetiva e formação subjetiva." A organização externa teria uma finalidade pragmática, ao preparar para a saída da escola e o ingresso na Universidade. Apresenta também uma concepção de ciência pura, que assim deve permanecer para não ser deturpada pelas demandas sociais. Humboldt, Wilhelm von. Sobre a Organização Interna e Externa das Instituições Científicas Superiores em Berlim.

Se, por um lado, em sua fase atual, essa ampliação das funções do ensino superior lhe conferiu uma expressiva visibilidade no interior das instituições culturais da modernidade, por outro, ao mesmo tempo, tem contribuído para torná-lo mais vulnerável quanto à preservação de sua relativa autonomia institucional diante das múltiplas demandas advindas dos campos econômico e político e dos atores que atuam nesses espaços sociais (OCDE, 1987; Santos, 1985, 2005; Bok, 2003; Kerr, 2005; Martins, 2006).

Esse dilema sobre aspectos positivos e negativos das novas funções desempenhadas pelas universidades tem ocupado espaço amplo nos debates acadêmicos. Para determinados estudiosos, sinalizam uma grande crise por que passa a universidade; para outros, essas novas funções assumidas podem representar, apenas, novas concepções de universidade. A percepção dessas novas relações como uma crise vivenciada pelas universidades federais brasileiras será discutida a seguir.

2.4 A percepção de crise gerada pelas novas funções assumidas pelas universidades públicas

Os críticos deste processo de multiplicação das funções das universidades sustentam suas posições em diversos argumentos. A crítica mais recorrente é a ameaça de que as universidades públicas percam sua identidade de bem público. Porém, outros argumentos também são invocados. Bok (2003) defende que se, por um lado, essa diversificação de atividades das universidades pode trazer benefícios, tais como ampliação da captação de recursos, maior visibilidade e, até mesmo, maior relevância social, por outro, expõe as universidades a riscos de perda de autonomia, ameaça a reputação acadêmica e estimula uma competição nociva entre as universidades.

A visão crítica desta mudança é resumida por Sguissardi (2005, p. 123) que afirma:

A par da hierarquização que tal mudança poderá impor à universidade, aprofundando um processo em que unidades, grupos e mesmo instituições terão condições de trabalho, regimes de funcionamento e salários diferenciados, os principais riscos ficam por conta da mercantilização do conhecimento, do arrefecimento do potencial crítico que a universidade dispõe desde sua gênese e do aprofundamento do quadro de heteronomia das universidades, que incrementarão sua dependência dos recursos, da direção e do controle não somente do Estado, mas, em especial, do mercado.

Há certo consenso entre os críticos quanto às causas de tais mudanças. As principais causas apontadas são: a crise dos estados nacionais, que leva a uma crise de financiamento nas universidades públicas; as recomendações de agências internacionais, em especial o Banco Mundial e mudanças na organização econômica. Sguissardi (2005, p. 192-193) associa a crise do Estado do Bem-Estar e do Estado Desenvolvimentista ao início do que ele chama de o mais crucial dilema para a universidade pública na modernidade: “diante dos constrangimentos econômico-financeiros e da nova concepção da economia, de Estado e dos direitos ou serviços públicos, ver-se identificada como bem público ou privado/mercantil.

Catani & Oliveira (2000) discorrem sobre essas causas:

- o Governo Federal visa a atender às exigências dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, que incluem reduzir investimentos na educação superior. Tal política tem forçado as universidades a se concentrarem apenas nos problemas

emergenciais de manutenção, em vez de consolidarem sua identidade institucional e seu projeto de desenvolvimento;

- as mudanças na conjuntura, motivadas pela reestruturação produtiva do capitalismo, assentada na globalização do capital financeiro e na revolução técnico-científica internacional, facilitando o fluxo do conhecimento e dispersando sua produção e aquisição, obriga a universidade a reinventar-se e a repensar suas funções;
- a necessidade de ampliar a legitimidade institucional e o reconhecimento da relevância social diante das críticas, tanto as do governo quanto as da grande mídia, de que as universidades são perdulárias, levam a maioria delas – especialmente as de pequeno e médio porte – a buscar maior vinculação com o setor produtivo e com a comunidade local.

Figueiredo (2004, p. 2) destaca as causas associadas ao financiamento e à influência das agências internacionais:

É fato reconhecido que, nas últimas décadas, as reformas do ensino superior ocorridas nos vários países, em especial os ditos ‘em desenvolvimento’, tiveram como eixo dominante a compressão dos recursos fiscais disponíveis para o sistema público, com a justificativa de que deveria haver mais eficiência e responsabilidade na utilização das verbas existentes. É também inquestionável que essas regras tiveram, na imensa maioria dos casos, apoio de organismos internacionais conhecidos. Tem sido paradigmático o papel do Banco Mundial que, com seu bem divulgado documento ‘La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia’, preconiza explicitamente que *o aumento das matrículas no ensino superior deve dar-se com pouco ou nenhum aumento do gasto público.*

Gentili (2001, p. 98) aprofunda essa análise defendendo que os regimes liberais desse período promoveram profunda reestruturação de seus sistemas

nacionais de educação. O autor identifica algumas medidas comuns aos diversos países nesse processo de reestruturação: a primeira é a que o autor chama de ajuste da oferta, isto é, redução do investimento público em infraestrutura e nos gastos com pessoal docente e não-docente; a segunda é a reestruturação jurídica do sistema “mediante a aprovação de novas leis gerais da educação bem como de um arsenal de leis específicas...”; finalmente, a terceira é a profunda redefinição do papel do Estado, do ponto de vista educacional, ou seja, “abandono do estado-docente e sua substituição por um estado-avaliador”, que se distancia da função de educar e assume um papel de agente fiscalizador, determinando os graus de eficiência e de produtividade das instituições educativas.

Essas visões críticas das mudanças vivenciadas pelas universidades públicas, bem como as leituras feitas das suas causas, permitiram que vários autores descrevessem este contexto como um contexto de crise. Entre eles deve-se destacar o trabalho de Santos (1995, 2005), que identificou três crises com que se defronta a universidade.

Ao deixar de ser a única instituição no domínio do ensino superior e na produção de pesquisa, a universidade entra na crise de hegemonia, resultante das contradições entre as suas funções clássicas e aquelas que lhe foram atribuídas ao longo do século XX.

De um lado, a produção de alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos exemplares, científicos e humanistas, necessários à formação das elites de que a universidade se tinha vindo a ocupar desde a Idade Média europeia. Do outro, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais, úteis na formação de mão de obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista (Santos, 2005, p. 8).

A segunda crise detectada por Santos (2005) é a crise de legitimidade, provocada pelo fato de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual. Na opinião do autor, isto se dá em face da:

contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares, por outro (Santos, 2005, p. 9).

Finalmente, a crise institucional resulta da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submetê-la a critérios de eficácia e produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social. Segundo Santos (2005), a crise institucional prevaleceu sobre as demais, devido a diversos fatores, a partir do início da década de 1990. No entanto, dois fatores podem ser destacados: a descapitalização da universidade pública e a transnacionalização do mercado universitário.

Martins (2006), percebendo a ameaça da crise institucional, defende que é fundamental resgatar o papel do Estado como um ator central nos processos de formulação de políticas públicas para o sistema e na avaliação da qualidade acadêmica das instituições. Paralelamente, ele precisa posicionar-se de forma clara no processo de recuperação das universidades públicas, que precisam ser potencializadas e apoiadas de forma clara e decidida pelo governo federal. Entretanto, esse mesmo autor defende que o ensino superior deve ampliar sua interação com diferentes grupos sociais, com o mundo do trabalho, com o setor produtivo, preservando, ao mesmo tempo, uma atitude pluralista diante das demandas extra-acadêmicas.

Proposições como esta apresentada por Martins (2006), que defendem interações das universidades com diferentes atores sociais, remetem a análise destas mudanças por que passam o ensino superior para uma abordagem diversa daquela de crise. Esse novo enfoque será discutido a seguir.

2.5 As novas funções assumidas pelas universidades públicas, representando novas concepções de universidade

A leitura de que as universidades públicas estão passando por uma crise em função de suas interações múltiplas com diversos segmentos da sociedade não é compartilhada por vários estudiosos do ensino superior. Ao contrário, diversas abordagens históricas demonstram que esses múltiplos papéis desempenhados pelas universidades ocorrem há muito tempo em diferentes países.

A primeira abordagem histórica que se pode citar é a de Clark Kerr, em 1963. Esse autor desenvolveu o já clássico conceito de “multiversidade” para designar a nova instituição universitária com múltiplas funções (Kerr, 2005). Este mesmo autor, após discutir duas concepções clássicas de universidade, definiu como a universidade americana podia ser vista na década de 1960.

A universidade de hoje pode ser compreendida, em parte, se comparada ao que ela já foi – ao claustro acadêmico do Cardeal Newman, à organização de pesquisa de Abraham Flexner.⁴ Estes são os modelos ideais dos quais ela se originou, os modelos ideais que ainda constituem as ilusões de alguns de seus habitantes. A universidade americana moderna não é, contudo, Oxford e nem Berlim; é um novo tipo de instituição no mundo. Como um novo tipo de instituição, ela não é inteiramente privada e nem é, de fato, pública; ela não pertence totalmente ao mundo e nem é completamente apartada dele. Ela é única (Kerr, 2005, p. 13).

⁴ A referência ao Cardeal Newman justifica-se por ser ele um dos principais formuladores do modelo inglês de universidade, aquele fundado no ensino e dissociado da pesquisa. A referência a Abraham Flexner é devida ao fato de ser este um dos formuladores do modelo da Universidade moderna, surgida na Alemanha e marcada por forte associação entre ensino e pesquisa.

Esse novo tipo de instituição foi chamado, por Kerr (2005), de “multiversidade”, em função das inúmeras novas funções que ela desempenha. Além do ensino de graduação e de pós-graduação para um público cada vez maior, as universidades estavam atuando em pesquisas puras e aplicadas, gerenciando hospitais, parques tecnológicos, centros agrícolas, prestando serviços de consultorias para empresas e governos, oferecendo cursos de capacitação para trabalhadores e cursos a distância em vários níveis, entre outras atividades. Em suma, Kerr (2005) afirma que as universidades americanas estavam sendo compelidas a gerar conhecimento intensamente, a aplicar este conhecimento e a transmiti-lo a uma parcela cada vez maior da população.

Kerr (2005) reconheceu o potencial de debates e polêmicas que tal modelo propicia. Para ele, as controvérsias estavam presentes nos meios docentes e estudantis. Essas diversas visões concorrentes acerca da finalidade verdadeira das universidades causavam muito mal-estar nas comunidades universitárias. “A universidade representa tantas coisas diferentes para tantas pessoas que ela necessariamente estará em conflito consigo mesma” (Kerr, 2005, p. 20).

Kerr (2005, p. 27) sugeriu uma forma de buscar conciliar todas essas visões de universidade, reconhecendo, entretanto, a complexidade desta instituição.

Uma universidade, em qualquer lugar do mundo, tem como objetivo último ser o mais britânica possível em prol de seus alunos de graduação; o mais alemã possível em prol de seus pós-graduandos e equipes de pesquisa e o mais americana possível em prol da comunidade – e tão confusa quanto possível, pelo bem da preservação do incômodo equilíbrio social.

Outra abordagem histórica, que observou as múltiplas funções das universidades, foi a de Drèze & Debelle (1983). Esses autores estudaram o modelo universitário de cinco países, Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, França e na antiga União Soviética (URSS), e definiram concepções diferentes de universidades a partir dessas experiências. As cinco concepções de universidades propostas por eles foram: centro de educação, comunidade de pesquisadores, núcleo de progresso, modelo intelectual e fator de produção.

As principais características identificadas pelos autores constam do Quadro 2. Essas concepções foram divididas em dois grupos. O primeiro é composto pelas três primeiras concepções e é chamado, pelos autores, de “a universidade do espírito”. Essas concepções são representadas pelas universidades inglesa, alemã e norte-americana. As duas últimas concepções evocam as orientações da França e URSS e são chamadas, pelos autores, de “a universidade do poder (Drèze & Debelle, 1983).

QUADRO 2 Quadro sinótico das cinco concepções de Drèze & Debelle.

	A universidade do Espírito			A universidade do Poder	
	I Um centro de educação	II Uma comunidade de pesquisadores	III Um núcleo de progresso	IV Um modelo intelectual	V Um fator de produção
Influência principal	J.H Newman	K. Jaspers	A. N. Whitehead	Napoleão	Conselho dos Ministros da URSS
Finalidade	Aspiração do indivíduo pelo saber	Aspiração da humanidade pela verdade	Aspiração da sociedade pelo progresso	Estabilidade política do Estado	Edificação da sociedade comunista
Concepção geral	Uma educação geral e liberal por intermédio do saber universal	A unidade da pesquisa e do ensino no centro do universo das ciências	A simbiose da pesquisa e do ensino a serviço da imaginação criadora	Um ensino profissional uniforme, confiado a um grupo profissional	Um instrumento funcional de formação profissional e política
Princípios de organização	Uma pedagogia do desenvolvimento intelectual; internato e “tutores”	Uma sã organização da faculdade; liberdade acadêmica	Um copo docente criador; os estudantes capazes de aplicar alguns princípios gerais	Uma hierarquia administrativa; programas uniformes	Uma manipulação controlada da oferta de diplomados
Conclusão quanto ao problema da massa	Uma rede diversificada de instituições de ensino superior no seio da qual as universidades conservam sua originalidade	Uma rede oficial uniforme para a massa e a elite	Adaptação do número às necessidades da economia e diversificação das instituições		

Fonte: Adaptado de Drezé & Debelle (1983, p. 29).

A primeira concepção proposta pelos autores é a universidade inglesa, que visa à difusão do conhecimento. Nesta concepção, uma formação universitária tem por objetivo aumentar o nível intelectual da sociedade e elaborar as ideias de seu tempo, e ele combatia a ideia de que a universidade devia ser consagrada à pesquisa. Segundo os autores, a finalidade da universidade é atender à aspiração do homem pelo saber (Drèze & Debelle, 1983).

A universidade alemã, a segunda concepção proposta por Drèze & Debelle (1983), é inspirada na universidade de Wilhelm von Humboldt, tendo como representante contemporâneo Karl Jaspers. A finalidade da universidade, nesta concepção, é atender à aspiração da humanidade pela verdade e, daí, a necessidade de criar uma comunidade de pesquisadores e estudantes. Segundo essa premissa, a universidade deve existir com base em dois princípios: a unidade do saber e a unidade da pesquisa e do ensino. Assim, para se descobrir a verdade, é necessária a liberdade acadêmica, ou seja, não deve haver censura intelectual.

Enquanto as duas concepções anteriores veem como finalidade fundamental da universidade a aspiração do indivíduo pelo saber e a aspiração da sociedade pela verdade, essa terceira concepção, desenvolvida com base no modelo de universidade americana, identifica a aspiração da sociedade pelo progresso como a principal finalidade das universidades.

A quarta concepção de universidade foi identificada na França e levou os autores a remontarem a Napoleão para encontrarem suas bases. A finalidade da universidade, segundo esta concepção, é a de contribuir para a estabilidade política do Estado (Drèze & Debelle, 1983).

A última concepção é a universidade como fator de produção, representada, pelos autores, pela universidade soviética. A finalidade da universidade, nesta concepção, é a edificação da sociedade comunista, segundo

as diretrizes aprovadas pelo Conselho de Ministros daquele país. A concepção geral da universidade soviética é a de servir como um instrumento funcional de formação profissional e política (Drèze & Debelle, 1983).

Èsther (2007) afirma que, diante disso, pode-se perceber que as universidades não apresentam um desenvolvimento uniforme e único. Ao contrário, embora haja semelhanças, elas possuem configurações e concepções com diferenças significativas.

De qualquer forma, o trabalho de Drèze & Debelle (1983) permite enxergar de forma clara que as diferentes concepções históricas de universidades reservam espaços para que a universidade desempenhe funções que extrapolem o clássico binômio ensino e pesquisa.

Além dos trabalhos de Drèze & Debelle (1983) e Kerr (2005), outro estudo que retratou esta diversidade de concepções de universidade foi a obra de Burton Clark, intitulada *O sistema de educação superior: organização acadêmica numa perspectiva internacional comparada*, de 1983. Abordando temas como os critérios de divisão dos estabelecimentos universitários, os tipos básicos de crenças acadêmicas, os níveis de poder, as forças que exercem poder de coordenação nas universidades, a competição de docentes e pesquisadores e outros, o autor comparou os processos vigentes nos Estados Unidos, no Japão, na Grã-Bretanha e em vários países da Europa continental, inclusive do bloco socialista. Cunha (1998) afirma que Clark apresentou o primeiro e, até hoje, o mais abrangente panorama do campo universitário.

Para Clark (1983), o que caracteriza a instituição acadêmica são a produção e a transmissão do conhecimento de acordo com procedimentos próprios, com diferentes impulsos recebidos do exterior da instituição. Os professores, agentes próprios desse tipo de instituição, caracterizam-se por formas peculiares de manipulação do conhecimento, entendido como uma combinação muito variada de esforços tendentes ao seu descobrimento, a sua

conservação, depuração, transmissão e aplicação. De acordo com o referido autor, observa-se que:

O conhecimento é a substância básica sobre a qual e com a qual as pessoas trabalham nos sistemas acadêmicos; ensino e pesquisa constituem as atividades fundamentais para organizar e manipular este material; estas tarefas se dividem em especialidades autônomas dentro das quais elas são intimamente associadas; a divisão de tarefas promove um arranjo horizontal e relativamente desestruturado de unidades de trabalho; esta estrutura promove um tipo difuso de controle; e finalmente, o objetivo é necessariamente ambíguo, com definições formuladas de forma muito ampla, que servem para formular doutrinas que legitimam os objetivos específicos das unidades operacionais (Clark, 1983, p. 25).

Ao apresentar essas características das instituições acadêmicas, Clark (1983) deixa claro que, na sua concepção, as universidades são organizações com grandes especificidades. Para ele, a busca do conhecimento, atividade essencial à universidade, que conduz a visões alternativas do mundo, não pode existir em sistemas monolíticos. Ela precisa de sistemas dotados de fissuras e de falhas, o que seria inadmissível em outras instituições, como as empresariais, as militares, as religiosas e as simplesmente administrativas.

Durhan (2005a) afirma que, nessa perspectiva de Burton Clark, é a própria natureza do trabalho acadêmico e a liberdade da qual ele precisa que exigem uma estrutura administrativa flexível, isto é, uma autonomia administrativa contrária a programações rígidas e que seja capaz de acomodar grupos que têm interesses muito diversos e cujos trabalhos obedecem a dinâmicas próprias.

Clark (1983) chama a atenção para a crença muito comum de que qualquer organização deve ter unidade de comando que, por sua vez, deve fazer escolhas racionais entre um conjunto de alternativas; em seguida, deve

estabelecer prioridades e executá-las. “Essa crença é especialmente danosa quando aplicada às universidades” (Clark, 1983, p. 28).

Cunha (1998) afirma que, para Clark, as universidades precisariam de certo grau de desordem que permitisse aos indivíduos e aos grupos de pesquisadores desenvolverem atividades autônomas e estabelecerem entre si intercâmbios formais e informais, conseguindo, assim, uma eficácia que as instituições dotadas de alto grau de controles formais não são capazes de obter.

É por isso que a imagem que Clark (1983) considera mais adequada para a instituição universitária é a da débil articulação entre escolas, faculdades, institutos, departamentos e cátedras, que se comportam como pequenos estados soberanos, fragilmente ligados numa federação. Contra a ideologia da integração, o autor faz uma aberta apologia da desordem, assumindo como sua a metáfora da universidade como uma *anarquia organizada*.

Para Cunha (1998), Clark assume a concepção weberiana de que as sociedades modernas estão marcadas pela luta pelo poder em torno de valores inconciliáveis e sobre quem deve arcar com os custos. Essa luta é cada vez mais transferida para dentro das organizações, inclusive das universidades.

Segundo Clark (1983), o monopólio do poder, qualquer que seja seu detentor, representa uma séria ameaça para a universidade, organização onde convivem profissionais especializados em distintos campos, que se ignoram. As universidades são eficazes quando capazes de promover as iniciativas e ampliar as opções dos distintos e conflitivos grupos profissionais que fazem parte delas. É a maneira que encontram de maximizar suas próprias possibilidades.

Na tentativa de contribuir para a compreensão desses conflitos e das disputas de poder que eles geram, Clark (1983) desenvolveu seu famoso triângulo de governança, que possui nos seus vértices o Estado, a oligarquia acadêmica e o mercado (que representam as três forças que dominam a coordenação dos sistemas de educação superior). Ele realizou estudos (inclusive

de natureza comparativa internacional) que estabeleceram um padrão de análise do tema. Na Figura 1 está representado o Triângulo da Coordenação de Clark. Os países no interior do Triângulo representam o entendimento do autor acerca das forças de coordenação que atuam em cada país.

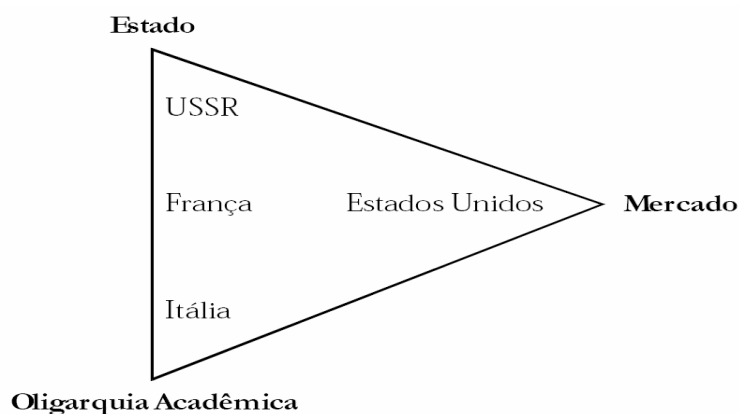


FIGURA 1 Triângulo da coordenação de Clark.
Fonte: Clark (1983)

Segundo Clark (1983), a coordenação do Estado pode ser de dois tipos: burocrática e política. O tipo burocrático de coordenação aumenta os níveis de coordenação formal, governamental, nos quais a dinâmica de mudança é centrada em leis e regulamentos. Gomes (2003) afirma que essa dinâmica de mudança (ou estagnação) é uma característica fortemente presente no caso brasileiro.

Clark (1983, p. 153) afirma que a autoridade política é uma “forma legítima de poder no e em torno dos sistemas de educação superior, servindo como uma alternativa básica às formas burocrática e profissional (acadêmica)”. A massificação dos sistemas de ensino superior tem aumentado a atenção de um maior número de pessoas sobre como políticos se posicionam com relação às

questões da universidade. Outra característica da coordenação política é o envolvimento dos governos, legisladores e partidos políticos de forma *regular* nas questões específicas da educação superior. Como consequência, a educação superior está sujeita à “barganha política e à negociação” (Clark, 1983, p. 152).

Clark (1983, p. 157) compara as formas de coordenação burocrática com as formas políticas:

processos burocráticos são mais imediatos, focalizados e duráveis. Educação superior não sobe e desce como uma questão importante para um ministério ou departamento ou conselho ou comitê de educação superior. É seu *business*, todo o tempo e o tempo todo.

Daí resulta que coordenação estatal é uma “combinação” das autoridades burocrática e política.

A segunda força presente no processo de governança dos sistemas universitários é a autoridade acadêmica, ou profissional. Para Clark (1983), o poder da autoridade acadêmica baseia-se no conhecimento que caracteriza a vida acadêmica.

Para Gomes (2003), Clark entendia que a autoridade do conhecimento decorre do “conhecimento esotérico dos professores” e é o departamento “a unidade de autoridade para uma dada disciplina ou campo profissional”. Acrescenta-se que os colegiados têm se tornado parte da fisionomia nacional da grande maioria dos sistemas de educação superior. Clark (1983, p. 160-161) observa que a “coordenação profissional é menos óbvia que as formas burocrática e política, mas ela é operativa e frequentemente potente”.

Finalmente, o mercado é a terceira força do Triângulo da Coordenação de Clark. Gomes (2003) afirma que, ao passo que o papel coordenativo do Estado decorre de leis e regulamentos (a forma burocrática) e do poder legítimo (a forma política), e ao passo que o poder acadêmico se baseia na *expertise* e no

conhecimento, a coordenação do mercado é baseada em um princípio flexível. Clark (1983) selecionou o conceito de escolha social (*social choice*) para indicar a fundação dessa forma radicalmente diferente de coordenação.

Esse conceito fundamenta a ação dos agentes no mercado. A coordenação do mercado representa, no modelo de Clark, a antítese do Estado e “trabalha sem o benefício de uma superestrutura: são trocas desregulamentadas que conectam pessoas e situações” (Clark, 1983, p. 162). Clark define “Troca” como: “a forma básica de interação que se levanta em contraste com o comando autoritário; ele pode ser visto como um método para organizar a cooperação entre as pessoas” (Clark, 1983, p. 162).

Clark (1983) faz duas grandes observações sobre o Triângulo de Governança. Em primeiro lugar, a coordenação e a autoridade resultam daqueles três sistemas de forças que apresentam os mesmos ou diferentes interesses e formas de funcionamento contraditórias. Eles não são, contudo, independentes, mas interligados, no sentido de que grandes mudanças em um polo do triângulo poderão provocar, de certa forma, mudanças nos outros pólos.

Outra importante observação de Clark (1983) é a de que a autoridade estatal aparece como a maior força, definindo a forma e as funções do sistema de ensino superior, conseqüentemente definindo a maneira e a extensão do poder de coordenação do mercado sobre os destinos e comportamentos das instituições de ensino superior.

Analisando o trabalho de Clark (1983), alguns autores, destacando Dagnino (2002) e Gomes (2003) chegaram a conclusões relevantes. Gomes (2003) afirma que: “o modelo do Triângulo da Coordenação reconhece que fatores históricos e culturais agem para fazer o sistema de educação superior uma expressão da sociedade na qual ele está situado” (Gomes, 2003, p. 845).

Dagnino (2000, p. 18) coloca que:

De fato, desde Burton Clark, vários autores têm oferecido elementos para que, mais recentemente, se pudesse vir a identificar no âmbito dos países avançados uma tendência de enfraquecimento do papel da comunidade de pesquisa na elaboração da política universitária. Essa tendência estaria marcada por uma dinâmica combinada de crescente influência do Estado (e da burocracia), por um lado, e do mercado, por outro, na política de ensino superior e da pesquisa universitária.

Esta afirmação de Dagnino (2002) permite supor o potencial conflito gerado dentro das universidades, a partir da influência dessas três forças. Ou seja, a atuação crescente do mercado, somada a já intensa atuação do Estado, poderá, pela sua influência nas políticas e pesquisas da universidade, gerar fortes reações da comunidade acadêmica. Entretanto, este conflito só se materializará se os interesses da comunidade acadêmica e do mercado forem diversos. Considerando-se o fato de que no sistema universitário brasileiro observa-se uma qualificação do quadro docente, como já visto neste trabalho, com uma participação cada vez maior de professores doutores nas instituições e, conseqüentemente, uma renovação deste quadro, é possível que os novos pesquisadores se motivem na atuação mais intensa junto ao mercado, gerando uma compatibilização de objetivos. Esta possibilidade poderá ser avaliada nos estudos de casos e mais bem discutida.

Para encerrar esta apresentação do contexto da educação superior brasileira, é necessário destacar o papel das fundações de apoio às universidades, por constituírem um instrumento de grande relevância no processo de aproximação das universidades com a sociedade.

2.6 As fundações de apoio

As fundações de apoio são instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de

ensino superior (IFES) e também das instituições de pesquisa. Elas estão constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e são regidas pelo Código Civil Brasileiro. Sujeitam-se, portanto, à fiscalização do Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil. O promotor de justiça com atribuições para exercer a fiscalização é usualmente denominado de curador de fundações. O objetivo é garantir à sociedade, e especialmente ao instituidor, que os bens que ele destaca para a constituição de uma fundação fomentem exclusivamente o exercício das finalidades sociais da entidade e que nunca sejam desviados para outras finalidades. Esse acompanhamento é permanente. Cabe também ao Ministério Público fiscalizar a observância à legislação trabalhista.

Para atuar, as fundações necessitam de prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente. Não são criadas por lei nem mantidas pela União. A posição dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia é requerida em razão da relação entre as instituições federais e as fundações de apoio ser de fomento ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, sendo função das fundações dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais (Brasil, 2008a).

Outra definição que remete à ideia de fundações de apoio como intermediárias entre as universidades e a sociedade foi proposta pelo TCU:

Portanto, parece-nos válido reconhecer nas fundações de apoio tanto a figura de um escritório de contratos de pesquisa quanto à de um escritório de transferência de tecnologia. No primeiro caso, teriam uma postura menos ativa, apenas realizando a mediação entre universidades e empresas, dando consequência a entendimentos já de interesse dessas partes. No segundo, promoveriam diretamente as pesquisas cujos resultados pudessem interessar ao setor empresarial, buscando, assim, clientes para futuros negócios, ou identificariam e trariam para a universidade demandas externas, viabilizando os acertos para seu atendimento (Brasil, 2008b).

Corroborar esta percepção a exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto do Executivo para a Lei nº 8.954/98, que realçou, para as fundações, a atribuição de intermediárias entre a universidade e o meio externo, destacando que elas poderiam: auxiliar as IFES na captação e na geração de recursos extraorçamentários, oriundos das diversas agências de financiamento nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão, bem como contribuir para o desenvolvimento desses projetos, já que, além de recursos, torna-se necessário um aparelhamento gerencial adequado (Brasil, 2008a).

Ao analisar a referida Lei em uma de suas decisões, o Tribunal de Contas da União (TCU) afirma:

Foram, portanto, duas as bases do apoio esperado pelo Executivo, ao propor a lei: a busca por mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da infra-estrutura de pesquisa; e um gerenciamento otimizado desses recursos, requerendo-se para tanto uma gestão mais ágil e flexível. Ainda cumpriram às fundações de apoio funções específicas, especializando-se no conhecimento de políticas de atuação e procedimentos das agências de financiamento e fomento, nacionais e internacionais, no assessoramento à elaboração de projetos compatíveis com essas fontes e gerenciamento dos recursos obtidos, com a administração individualizada de cada projeto. Assim, essas fundações constituiriam o meio eficaz e as condições especiais de trabalho, imprescindíveis às IFES, que poderão dedicadas às atividades-fim, participar e contribuir efetiva e sistematicamente para o desenvolvimento tecnológico do país (Brasil, 2002).

Para perceber a dimensão que as fundações de apoio tomaram dentro do sistema universitário, basta observar o número delas. Segundo o Portal da SESu/MEC, existiam no Brasil, em dezembro de 2008, 60 IFES (55

universidades, 1 faculdade e 4 centros de educação tecnológica) e 111 fundações de apoio com credenciamento válido junto ao MEC/MCT.

Não existem estatísticas consolidadas sobre o volume de recursos geridos por fundações. Eles variam sobremaneira, dependendo do tamanho da fundação e da IFES, mas, em certos casos, podem movimentar recursos várias vezes superiores aos aportados, nas universidades federais, a título de outras despesas de custeio e capital (OCC) pelo Tesouro (Schwartzman, 2002). Todavia, dados do TCU, apresentados na Tabela 7, mostram o montante de recursos que as fundações geriram, provenientes, exclusivamente, do governo federal. Observa-se, pelos dados da Tabela, um crescimento dos repasses efetuados pelo governo federal às fundações de apoio de quase 200%, no período 2002-2007. Isso significa que essas fundações geriram, no ano de 2007, quase dois bilhões de reais provenientes apenas da União, ou seja, sem considerar outras fontes, como empresas e governos estaduais e municipais.

TABELA 7 Evolução dos recursos repassados às fundações de apoio pelas universidades federais e demais órgãos da administração pública federal.

Exercício	Repasses efetuados por universidades	Repasses efetuados por todos os órgãos da administração pública federal (inclusive IFES)
2002	R\$ 435.163.143,15	R\$ 661.980.527,71
2003	R\$ 443.740.112,14	R\$ 665.214.901,02
2004	R\$ 496.797.557,36	R\$ 828.174.199,07
2005	R\$ 873.163.611,40	R\$ 1.187.413.592,14
2006	R\$ 869.896.911,55	R\$ 1.298.147.948,21
2007	R\$ 1.414.622.928,63	R\$ 1.895.597.171,95

Fonte: Brasil (2008b).

A existência das fundações de apoio, em que pese sua importância para as universidades federais, foi, durante toda sua história e em especial nos dias atuais, fonte de muita polêmica, sendo questionada tanto por motivos legais quanto por motivos ideológicos. A essência da crítica ideológica é a ameaça que

as fundações representam de desencadeadora de um processo de privatização das universidades públicas, bem como de servirem como um instrumento de dominação dos mercados sobre as universidades. Este tema será aprofundado no tópico 2.3.

Os questionamentos legais feitos às fundações de apoio argumentam que elas se prestam a violar as normas de direito público, especialmente a obrigatoriedade de concurso público e de licitação, ao enriquecimento ilícito dos professores e a gerar conflito de interesses com a universidade na medida em que alguns dirigentes das fundações também têm assento nos cargos de direção das universidades. Em sua maioria, esses questionamentos partem do TCU, que acredita que o preço da agilidade administrativa das fundações é a ilegalidade de seus atos.

O marco normativo sobre as fundações de apoio começou a ser constituído com a aprovação da Lei 8.958/94, como já visto neste trabalho, no governo do presidente Itamar Franco. Em apenas sete artigos, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, estabeleceu as bases do marco regulatório que informa sobre o relacionamento das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica com as fundações que as apoiam (Brasil, 1994). Entre os principais aspectos dessa norma pode-se destacar o estabelecimento das hipóteses de dispensa de licitação para contratação das fundações, o seu formato jurídico e a tutela do Ministério Público. A lei definiu também a necessidade de prévio credenciamento das fundações junto aos ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, os requisitos para participação dos servidores públicos nos projetos, a obrigatoriedade de prestação de contas e o controle pela entidade apoiada.

Em 14/9/2004, quase 10 anos após a edição da Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994), o governo federal prosseguiu a constituição do marco normativo sobre fundações, editando o Decreto nº 5.205/2004, regulamentando a referida lei. A

principal inovação do novo regulamento foi explicitar o entendimento do Poder Executivo Federal sobre o controvertido conceito de desenvolvimento institucional que, na definição do decreto, envolveria programas, ações, projetos e atividades, inclusive aqueles de natureza infra-estrutural, que levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional. O Decreto estabeleceu, ainda, a possibilidade de a fundação contratar pessoal, na execução dos projetos, não integrante do quadro desta instituição, observadas as normas estatutárias e trabalhistas, vedando, contudo, a contratação de pessoal para a prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada. Outra importante inovação do Decreto 5.205/2004 foi a definição de regras para a concessão de bolsas no âmbito dos projetos contratados na forma da Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994).

Na mesma data da edição do Decreto nº 5.205/2004, foi baixada a Portaria Interministerial nº 3.185, firmada pelos ministros da Educação e da Ciência e Tecnologia, disciplinando os requisitos de registro e credenciamento das fundações de apoio. Em seu artigo 2º, a referida lei estabeleceu as condições a serem comprovadas para a obtenção do credenciamento. São elas:

- I. finalidade não lucrativa e exercício gratuito dos membros da diretoria e dos conselhos, comprovados mediante versão atualizada do Estatuto;
- II. regularidade fiscal comprovada por intermédio das certidões expedidas pelos órgãos públicos competentes;
- III. inquestionável reputação ético-profissional, atestada ou declarada por autoridade pública ou pessoa jurídica de direito público;

- IV. ata da reunião do conselho superior competente da instituição federal a ser apoiada, na qual manifeste prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio;
- V. comprovar sua boa e regular capacidade financeira e patrimonial, mediante a apresentação do balanço patrimonial e de demonstrações contábeis do último exercício social, acompanhados das respectivas atas de aprovação pelo órgão de deliberação máxima da fundação, não podendo substituí-los por balancetes ou balanços provisórios e
- VI. demonstrar, por intermédio de relatório de atividades e outros documentos, que a fundação tem apoiado as instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica na consecução dos seus objetivos.

Toda essa regulamentação não foi capaz de resolver todos os questionamentos jurídicos relacionados às fundações de apoio. De fato, um novo marco normativo sobre a relação entre universidades e fundações de apoio se faz necessário, para oferecer maior segurança institucional a esta relação⁵. Isso, não por não existirem normas, mas pelas diversas interpretações que elas permitem.

Em conclusão, tem-se que o sistema de educação superior vivenciou transformações profundas e incessantes, no que concerne a sua estrutura, seu financiamento e suas relações e interfaces com o ambiente e com a sociedade. As mudanças em curso conduzem a uma reflexão no âmbito do papel das IFES, seu modelo de gestão e perfil estratégico, requerendo que sejam apresentadas e aprofundadas as contribuições teóricas sobre estrutura, estratégia e governança corporativa.

⁵ Em dezembro de 2008, o TCU publicou novo acórdão dando um prazo de 180 dias para que o MEC publicasse nova normatização sobre a relação entre as universidades federais e as fundações de apoio. O prazo se expira em junho de 2009.

3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA

Neste capítulo serão discutidas as principais contribuições e estudos sobre os temas de estratégia, estrutura organizacional e governança corporativa. O objetivo é o de apresentar o instrumental teórico que sustentará a análise do impacto na gestão das universidades federais, causado pelas profundas transformações experimentadas pela educação brasileira nos últimos anos.

3.1 Estrutura organizacional

Uma área importante das teorias organizacionais que pode ser utilizada para analisar e compreender os impactos gerados pelas mudanças vivenciadas pelas universidades em sua gestão é a que estuda as estruturas organizacionais.

O tema estrutura organizacional foi intensamente discutido durante as décadas de 60 e 70 do século XX. A partir daí, observou-se uma diminuição no interesse sobre esse assunto, com as atenções dos diversos autores concentrando-se em outras áreas das teorias organizacionais (Hall, 1984). Entretanto, a importância desta matéria estimulou alguns estudiosos a continuarem a explorá-la. No entender de Nadler (1994), as organizações são estruturas criadas para satisfazer as necessidades, desejos e aspirações de vários “investidores”, tanto dentro quanto fora da organização, sendo criadas para alcançarem objetivos que não poderiam ser atingidos por pessoas individualmente.

O primeiro trabalho sobre estrutura organizacional foi realizado por Fayol (1984), introduzindo a chamada “unidade de comando”. Posteriormente, Weber (1982) preocupou-se com a distribuição do poder nas estruturas burocráticas. Introduziu a legitimidade para designar a aceitação do poder e a autoridade para designar a combinação dos dois. Seu modelo pressupõe regras, divisão de trabalho com especialização, hierarquia, formalismo e unidade de comando. Etzioni (1984) considera que o modelo burocrático atende a

determinadas naturezas de organizações, especialmente quando operando em contextos de estabilidade.

A relação entre estrutura e os diferentes tipos de ambiente foi demonstrada, de forma profunda e consistente, por Chandler (1962). Foi esse autor que, a partir de um estudo do desenvolvimento histórico de algumas das grandes corporações norte-americanas, cunhou a frase “a estrutura segue a estratégia”, para estabelecer essa relação. Assim, o ambiente se situa como fator importante na modelação da estrutura organizacional, na medida em que o formato assumido por uma organização depende das condições ambientais que ela enfrenta (Nadler, 1994).

Uma das principais contribuições recentes sobre estrutura organizacional é a de Mintzberg (1995). Esse autor a define como “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas” (Mintzberg, 1995, p. 10). Estes dois componentes da estrutura organizacional, divisão do trabalho e coordenação, são profundamente discutidos pelo autor. Para ele, toda atividade humana organizada dá origem a duas exigências fundamentais e opostas: a divisão do trabalho em várias tarefas a serem executadas e a coordenação dessas tarefas para a realização da atividade.

Em sua contribuição sobre divisão de trabalho, Mintzberg (1995) define, de forma mais ampla, cinco grandes áreas de especialização, aplicáveis a quaisquer estruturas organizacionais: cúpula estratégica, tecnoestrutura, linha intermediária, assessoria de apoio, núcleo operacional. As cinco áreas das organizações estão ilustradas na Figura 2.

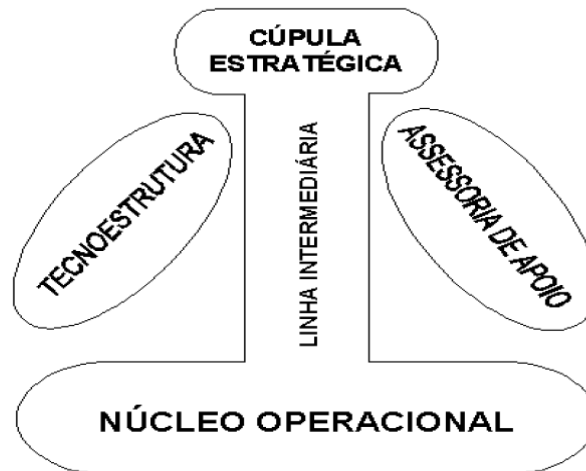


FIGURA 2 As cinco partes básicas da organização.
 Fonte: Mintzberg (1995, p. 19)

De aqor com Mintzberg (1995, p. 21), “A **Cúpula Estratégica** tem a responsabilidade de assegurar que a organização cumpra sua missão eficazmente, de maneira a satisfazer as exigências daqueles que de uma forma ou de outra exercem poder ou controle sobre a organização”. A cúpula estratégica é ligada ao núcleo operacional pela **linha intermediária**. Nessa linha, são feitas a coordenação e a supervisão, por meio de contatos diretos entre o gerente e o executor. O gerente coleta a ‘retroinformação’ dos resultados do desempenho de sua própria unidade e transfere para os gerentes acima dele, e também intervém no processo decisório. Por isso, ele deve manter contatos para interligação com os outros administradores, analistas e assessores de apoio, cujo trabalho é interdependente do de sua própria unidade. O **núcleo operacional** é composto por aqueles que desenvolvem o trabalho básico relacionado diretamente com a produção de bens ou prestação de serviços. Na **tecnoestrutura**, encontram-se os analistas e suas assessorias de apoio, que prestam serviços à organização, atuando sobre as tarefas dos outros. Nesse nível,

ficam aqueles que são incumbidos de estabelecer padronizações na organização. As **assessorias de apoio** foram criadas para apoiar a organização fora de seu fluxo de trabalho operacional (Mintzberg, 1995).

Para coordenar todas as tarefas desempenhadas por estas partes individualmente, Mintzberg (1995) propõe mecanismos básicos pelos quais as organizações obtêm a coordenação. Os mecanismos dizem respeito ao controle, à comunicação e à coordenação. Estes mecanismos explicam as maneiras fundamentais pelas quais as organizações coordenam o seu trabalho.

- **Ajuste mútuo**

Obtém a coordenação do trabalho pelo simples processo de comunicação informal. O controle do trabalho fica nas mãos dos operadores. Funciona para organizações simples e, paradoxalmente, em organizações complexas.

- **Supervisão direta**

A organização deixa de ser simples quando uma pessoa passa a ser responsável pelo trabalho de outras, dando-lhes instruções e supervisionando suas ações.

- **Padronizações dos processos de trabalho**

A padronização é obtida antes de o trabalho ser realizado, sem ajustamento mútuo ou supervisão direta. Os operários sabem o que esperar do trabalho uns dos outros em circunstâncias ordinárias. Então, os processos do trabalho são padronizados, quando o conteúdo do trabalho for especificado ou programado.

- **Padronizações dos resultados do trabalho**

As saídas são padronizadas quando os resultados forem especificados. Então, sua coordenação entre as tarefas é predeterminada.

- **Padronizações das habilidades dos trabalhadores**

O tipo de treinamento exigido para o desempenho do trabalho é especificado. A padronização das habilidades atinge indiretamente o que a padronização dos processos de trabalho faz diretamente: controlar e coordenar o trabalho (Mintzberg, 1995).

Uma organização favorecerá um mecanismo de coordenação sobre os outros. Os mecanismos são substituíveis e nem se pode confiar em um único mecanismo. Na prática, as organizações adotam um misto destes cinco mecanismos.

Mintzberg (1995), partindo daquelas cinco grandes áreas de especialização aplicáveis a quaisquer estruturas organizacionais e dos mecanismos de coordenação, propôs cinco configurações de estrutura de gestão: a estrutura simples, a burocracia mecanizada, a burocracia profissional, a forma divisionalizada e a Adhocracia. As estruturas apresentadas são classificadas como estruturas clássicas ou tradicionais. Tendem, de maneira geral, a possuir como características predominantes o alto nível de formalização, a unidade de comando, a especialização elevada, a comunicação vertical e a utilização de formas tradicionais de departamentalização. A presença de atividades repetitivas e os ambientes estáveis são os principais fatores que favorecem a utilização dos formatos tradicionais (Vasconcelos, 1986).

A estrutura simples foi assim definida por Mintzberg (1995, p. 158):

Pequena ou nenhuma tecnoestrutura, poucos assessores de apoio, reduzida divisão de trabalho, diferenciação mínima entre suas unidades e pequena hierarquia administrativa.

Pouco de seu comportamento é formalizado (...) ela é orgânica.

Tendo como base os conceitos citados anteriormente, no Quadro 3 estão resumidas algumas características-chave desse tipo de configuração estrutural.

QUADRO 3 Características da estrutura simples.

Principal mecanismo de coordenação	Supervisão direta
Parte-chave da organização	Cúpula estratégica
Principais parâmetros para delinear	Centralização, estrutura orgânica
Fatores situacionais	Pequena e jovem. Sistema técnico sem sofisticação; ambiente dinâmico; grande necessidade de poder do gerente principal

Fonte: Mintzberg (1995, p. 158)

A burocracia mecanizada é a mais próxima da que Max Weber descreveu. Essa configuração pode ser descrita como:

altamente especializada, tarefas operacionais rotinizadas, procedimentos no núcleo operacional muito padronizado: proliferação de normas, regulamentos e comunicações através da organização; unidades ao nível operacional com grandes dimensões [...] poder relativamente centralizado para a tomada de decisão; e uma administração elaborada com uma nítida distinção entre linha e assessoria (Mintzberg, 1995, p. 164)

No Quadro 4 estão resumidas algumas características-chave desse tipo de configuração estrutural.

QUADRO 4 Características da burocracia mecanizada.

Principal mecanismo de coordenação	Padronização dos processos de trabalho
Parte-chave da organização	Tecnoestrutura
Principais parâmetros para delinear	Formalização do comportamento; especialização do trabalho vertical e horizontal; agrupamentos por função; planejamento para ação
Fatores situacionais	Madura e grande; sistema técnico regulado e não automatizado; ambiente simples e estável; controle externo

Fonte: Mintzberg (1995, p. 164)

Na burocracia profissional, o trabalho operacional é estável e padronizável. Todavia, ele é complexo, motivo pelo qual deva ser controlado por aqueles que o executam. Esse tipo de contexto enseja a padronização de habilidades em conjunto com uma descentralização na execução dos processos de trabalho. Mintzberg (1995) afirma que essa configuração é comum a universidades, hospitais e firmas de consultoria.

para coordenar apoia-se na padronização de habilidades e em seus parâmetros associados para delinear o treinamento e a doutrinação. Ela admite especialistas grandemente treinados para o núcleo operacional, então fornece a eles considerável controle sobre o seu trabalho. [...] O controle sobre seu próprio trabalho significa que o profissional atua relativamente independente de seus colegas, mas de perto com os clientes aos quais serve (Mintzberg, 1995, p. 189).

No Quadro 5 são apresentadas algumas características desse tipo de configuração estrutural.

QUADRO 5 Características da burocracia profissional.

Principal mecanismo de coordenação	Padronização de habilidades
Parte-chave da organização	Núcleo operacional
Principais parâmetros para delinear	Treinamento; especialização do trabalho horizontal; descentralização vertical e horizontal
Fatores situacionais	Ambiente estável e complexo; sistema técnico não regulado e não sofisticado

Fonte: Mintzberg (1995, p. 189)

A forma divisionalizada se estrutura em um arranjo no qual um conjunto de entidades quase autônomas são ligadas por meio de uma estrutura central administrativa. Enquanto na burocracia profissional as entidades ligadas são indivíduos, na forma divisionalizada, são unidades. Usualmente é utilizada por empresas de grande porte e multinacionais com diversas linhas de produtos e diversas unidades produtivas. Sua configuração é caracterizada por:

não constituir uma estrutura completa desde a cúpula estratégica até o núcleo operacional, mas antes uma estrutura sobreposta sobre as outras (...) cada divisão tem sua própria estrutura (...) enfoca em si o relacionamento estrutural entre o escritório central e as divisões, ou seja, entre uma cúpula estratégica e o topo das várias linhas intermediárias (Mintzberg, 1995, p. 213).

Algumas características-chave deste tipo de configuração estrutural podem ser vistas no Quadro 6.

QUADRO 6 Características da forma divisionalizada.

Principal mecanismo de coordenação	Padronização de resultados
Parte-chave da organização	Linha intermediária
Principais parâmetros para delinear	Agrupamento por mercado; sistema de controle do desempenho; descentralização vertical limitada
Fatores situacionais	Mercados diversificados; com idade e grande porte; gerentes da linha intermediária necessitam poder

Fonte: Mintzberg (1995, p. 213)

“Nenhuma das configurações examinadas até agora é capaz de inovação sofisticada.” A inovação sofisticada exige uma estrutura capaz de unir peritos de especialidades diferentes em equipes de projetos *ad hoc* operando suavemente (Mintzberg, 1995). A adhocracia é a mais orgânica entre as estruturas analisadas. Seu contexto de atuação é marcado pela dinamicidade e complexidade e suas características marcantes são sua flexibilidade e adaptabilidade em contextos eminentemente instáveis.

Uma estrutura grandemente orgânica, com pouca formalização de comportamento; grande especialização horizontal do trabalho baseada no treinamento formal; tendência para agrupar especialistas em unidades funcionais com finalidades de administração interna, mas desdobrando-os em pequenas equipes de projeto baseadas no mercado para levar a efeito seu trabalho; apoio nos instrumentos de interligação encorajando o ajustamento mútuo, sendo este chave para os mecanismos de coordenação, dentro e entre equipes, as quais são localizadas em diversos pontos da organização e envolvem várias combinações de gerentes de linha e peritos de assessoria e operação (Mintzberg, 1995, p. 251).

No Quadro 7 estão resumidas algumas características-chave desse tipo de configuração estrutural.

QUADRO 7 Características da adhocracia.

Principal mecanismo de coordenação	Ajustamento mútuo
Parte-chave da organização	Assessoria de apoio
Principais parâmetros para delinear	Instrumentos de inteligência; estrutura orgânica; descentralização seletiva horizontal; especialização do trabalho; treinamento; agrupamento funcional e por produto
Fatores situacionais	Ambiente complexo e dinâmico; jovem; sistema técnico sofisticado e muitas vezes automatizado

Fonte: Mintzberg (1995, p. 213)

Estas configurações propostas por Mintzberg (1995) constituem importante instrumento para analisar a estrutura de organizações diversas, como a das universidades, que será apresentada a seguir.

3.1.1 Estrutura organizacional e universidades

Tendo como base os modelos propostos por Mintzberg (1995) e outras contribuições da literatura internacional sobre a análise de estruturas organizacionais em universidades, Hardy & Fachin (2000) organizam a sua própria tipologia de configurações. Baseando-se no conceito de configuração, que combina características estruturais e aspectos do processo administrativo com as relações entre configurações determinadas e o tipo de estratégias que se pode esperar que se desenvolvam em cada uma delas, eles buscam explicar tal diversidade. Dessa forma, evitando a tendência de focalizar apenas um ou dois aspectos do funcionamento organizacional e examinando uma variedade de elementos da estratégia, da estrutura e do ambiente, eles conseguem capturar as grandes variações de ambientes complexos (Dagnino, 2002).

A partir de seis aspectos identificados como importantes, eles construíram uma tipologia composta por seis configurações: estrutura simples, burocracia carismática, burocracia profissional (que pode assumir quatro variantes: missionária, política, anarquia organizada e tecnocrática), burocracia mecanizada, adhocracia e a forma divisional. Os aspectos considerados para a construção das configurações podem ser traduzidos nas seguintes seis perguntas: Como se distribui o poder na organização? Quais são os objetivos compartilhados ou aceitos pelo corpo docente? Quais os meios mobilizados para se atingir esses objetivos? Como é exercido o controle acerca da utilização desses meios e que leva à consecução dos objetivos? Como se dá a mudança organizacional e quem a alavanca? Como, em torno de quem e com que objetivos se organizam os grupos de pressão política?

No Quadro 8 estão resumidas as conclusões de Hardy & Fachin (2000) sobre configurações universitárias.

QUADRO 8 Configurações Universitárias.

Configuração	Poder	Objetivos	Meios	Controle via	Mudança	Política
Estrutura simples	Centralizador no líder	Crescimento	Visão empreendedora	Poder de empreendedor	A partir do líder	sim! Mas, o líder pode suprimi-la
Burocracia carismática	Centralizado no líder	Realização e recuperação	Visão empreendedora e ideologia	Carisma	A partir do líder	Não! A visão do líder é compartilhada
Burocracia profissional	Descentralizado	Desenvolvimento profissional	Normas profissionais	Socialização	A partir dos profissionais	Depende!
Missionária	Disperso e compartilhado	Excelência	Interesse comum	Normas compartilhadas	A partir do consenso	Não! A visão é comum
Política	Descentralizado (por grupos de interesse)	Aquisição de recursos	Interesse próprio	Uso do poder	A partir da política	Sim! Entre os grupos de interesse
Anarquia organizada	Disperso e ineficaz	Ambíguo	Desinteresse	Nenhum	Por acaso	Possivelmente, mas, sem efeito
Tecnocrática	Centralizado nos tecnocratas	Otimização	Análise	Nacionalidade substantiva	A partir do planejamento central	Possivelmente! Contra o centro
Burocracia mecanizada	Centralizado na administração	Eficiência	Burocracia	Autoridade tradicional	A partir do planejamento central	Possivelmente! Contra o centro
Adhocracia	Centralizado e descentralizado nos especialidades	Inovação	Redução de problemas	Alocação de recursos	A partir do centro e dos especialistas	Sim! Pelos recursos
Forma divisional	Descentralizado nos gerentes de divisão	Crescer em âmbito	Diversificação	Políticas-centrais	A partir dos gerentes de divisão	Sim! Entre as divisões e o centro

Fonte: Hardy & Fachin (2000), adaptado por Dagnino (2002)

Para os autores, a estrutura simples seria caracterizada por poder centralizado e os objetivos seriam estabelecidos pelo líder empreendedor. A burocracia carismática ocorre quando um líder assume o controle da organização. O líder é responsável pelas mudanças e o controle, não por meio do exercício do poder, mas em virtude do seu carisma.

Segundo Hardy & Fachin (2000), a burocracia profissional caracteriza-se pelo poder descentralizado. A mudança é iniciada pelos profissionais em direção ao desenvolvimento nas respectivas profissões. Assim, as normas da profissão têm papel relevante. No que diz respeito à política, cada um dos quatro subtipos de burocracia profissional apresenta formas distintas. No subtipo missionário, as decisões são buscadas com base no interesse comum, seguindo um processo colegiado com poder descentralizado. O objetivo, ou missão, mira algum conceito ligado à excelência. A ideologia e o compromisso com a missão atuam como mecanismos de controle e as mudanças só ocorrem por meio do consenso. No subtipo político, a política (definida pelos autores como o uso do poder para obter resultados conforme interesses próprios) é predominante. Embora o objetivo seja o desenvolvimento profissional, os indivíduos se preocupam também com seus interesses. O poder é descentralizado e distribuído entre os vários grupos de interesse. O controle é exercitado pelo uso do poder e as mudanças ocorrem com base nas atividades políticas. O subtipo anarquia organizada não tem objetivos específicos e o poder é disperso e sem resultados efetivos. Finalmente, o subtipo tecnocrático da burocracia profissional é marcado pela predominância de análises racionais que buscam aperfeiçoar as decisões. Os tecnocratas têm considerável poder e o controle é baseado na autoridade racional. Entretanto, existe a possibilidade de ação política contra os tecnocratas.

A burocracia mecanizada é mais centralizada do que a tecnocracia, com o poder ficando na mão dos administradores centrais que tentam exercitar

controle por meio de regras e regulamentos. Como o objetivo é alcançar eficiência, mantém-se um controle estrito da atividade dos profissionais e as mudanças partem da administração central. A adhocracia move-se na busca da inovação e o poder está com os especialistas. Os administradores centrais exercem controle sobre as iniciativas dos especialistas por meio do processo de alocação de recursos. A última configuração, a forma divisionalizada, tem por característica a concentração do poder nas mãos dos gerentes das divisões. A sua estrutura permite um aumento da abrangência e do campo de atuação da instituição. A administração central tenta controlar os gerentes de divisão por meio do estabelecimento de diretrizes e metas. A atividade política se dá ao redor de lutas por controle, entre gerentes de divisão e administradores centrais (Hardy & Fachin, 2000).

Segundo os autores, a tipologia de configurações acima apresentada, para ser mais bem empregada, quando da análise de universidades, requer a utilização simultânea de outros instrumentos de diagnóstico organizacional, como o perfil do gestor das universidades, que será abordado a seguir.

3.1.2 A administração central das universidades e o perfil dos reitores

Segundo Kerr (2005), as principais universidades medievais não tinham nada que pudesse ser identificado como uma administração separada, entretanto, logo surgiram os órgãos gestores. Para o autor, na história das universidades, é perceptível a importância que o reitor vai ganhando, à medida que essas organizações vão se desenvolvendo.

Depois de discorrer sobre o papel das reitorias em diversos momentos históricos e em diferentes países, Kerr (2005) afirma que a administração de uma universidade ganha cada vez mais importância, considerando a complexidade destas organizações e suas novas interações com a sociedade.

A regra geral é que a administração em todo lugar torne-se, por força das circunstâncias, se não por opção, uma das características mais visíveis da universidade. Conforme a instituição cresce, a administração se torna mais formal e mais compartimentada como uma função distinta; conforme a instituição fica mais complexa, o papel da administração passa a ser mais importante a fim de promover a sua integração; conforme ela passe a ser mais próxima do mundo externo, a administração assume os encargos desse relacionamento. A revolução administrativa também está ocorrendo dentro das universidades (Kerr, 2005, p. 36).

Esta importância do órgão de administração central das universidades fez com que diversos autores associassem o tema do perfil de liderança dos reitores com as estruturas destas organizações.

Kerr (2005) apresenta uma questão trazida por Harold W. Dodds: o perfil de um reitor seria de um zelador ou de um educador? O perfil de zelador estaria relacionado com o líder, que trata de questões infraestruturais, abdicando, todavia, dos projetos acadêmicos da universidade. Por outro lado, o educador seria aquele com capacidade de conduzir a universidade na direção de um propósito definido. Ou seja, a existência clara de uma missão para a organização, na percepção de Kerr (2005), exige um reitor “educador”.

Buscando contribuir para a resposta desta questão, Kerr (2005) defende que, em um contexto em que as universidades configuram como organizações cada vez mais complexas, em função das novas atribuições que assumem, ou em suas palavras transformam-se em “multiversidades”, o reitor precisará combinar todos estes perfis.

O reitor da multiversidade é um líder, um educador, um criador, um iniciador, uma pessoa que exerce o poder, um impulsionador; mas ele também é um burocrata, um zelador, um herdeiro, uma pessoa que busca o consenso, uma pessoa persuasiva, um “limitador”. Mas, acima de tudo, ele é um mediador (Kerr, 2005, p. 42).

Outra contribuição sobre a identidade gerencial dos gestores da alta administração universitária foi dada por Ésther (2007). O estudo realizado teve o objetivo central de descrever como os gestores da alta administração de universidades federais constroem sua identidade gerencial. A pesquisa foi realizada com dirigentes de oito universidades federais localizadas no estado de Minas Gerais e os dados foram obtidos por meio de entrevistas episódicas e complementados por pesquisa documental. Os resultados mostraram que os gestores vivem um contexto em que os ideais históricos da universidade são contrapostos aos ideais econômicos de produtividade, eficiência e resultados. Para o autor, atualmente, os países que adotam uma perspectiva econômica mais liberal defendem que as organizações sejam administradas com base em modelos gerenciais que pressupõem, portanto, um ideal de racionalidade técnica. Neste quadro, o gerente deve se enquadrar em determinado sistema de ação, em uma determinada cultura organizacional, cujos valores centrais são o resultado e o desempenho.

Neste contexto, os reitores deparam-se com as ambiguidades e ambivalências que lhes são colocadas por tal embate e, assim, segundo o autor, é possível identificar um reitor como gerente ou como político. Quando são identificados como políticos, as palavras-chave são negociador, preservador dos valores institucionais, elemento agregador. Quando são identificados como gestores, as palavras-chave são empreendedor, líder, viabilizador, captador de recursos.

O autor destaca que, no exercício da função de representar a instituição e de lutar pelos valores históricos da mesma, a identidade de político ganha relevância. Mas, faz a ressalva que “não se trata de afirmar que o reitor não seja ou não deva agir como gestor. Ao contrário, a universidade é também um espaço organizacional e, como tal, não pode prescindir de ter suas atividades gerenciadas” (Ésther, 2007, p. 253).

É interessante observar que, nas duas tipologias apresentadas, educador-zelador e político-gestor, os autores concluem falando da necessidade de conciliar os dois perfis. Ou seja, um reitor, para lograr êxito na condução de uma universidade em um ambiente dinâmico e desafiador, precisa ser educador e zelador e necessita ser político e gestor.

Depois de apresentar as contribuições teóricas sobre estruturas administrativas em organizações universitárias, a seguir faz-se uma exposição sobre o processo de formulação de estratégias.

3.2 Estratégias

3.2.1 Definições de estratégias

O debate sobre estratégia constitui um dos campos mais férteis da ciência administrativa. Desde a década de 1960, quando o conceito chegou às organizações, uma variedade de definições, teorias e ferramentas foi concebida. Não existe uma única definição para estratégia que seja universalmente aceita. No contexto organizacional, a estratégia, para Chandler (1966), corresponde à capacidade de trabalhar, de forma contínua e sistemática, o ajustamento da organização às condições ambientais em mutação, tendo em mente a visão de futuro e a perpetuidade organizacional. A função da estratégia seria a de estabelecer uma ponte entre a visão de futuro da organização e seu estágio atual. Stoner (1985) define estratégia como “o programa geral para a consecução dos objetivos de uma organização e, portanto, para o desempenho de sua missão”.

Mintzberg (1987), reconhecendo os múltiplos conceitos de estratégia, propôs cinco definições, que ficaram conhecidas como os cinco P da estratégia. A estratégia entendida como **plano** é definida como algum tipo de curso de ação conscientemente engendrado, uma diretriz ou conjunto de diretrizes para lidar com determinada situação. Por essa definição, as estratégias têm duas

características essenciais: são preparadas previamente às ações para as quais se aplicam e são desenvolvidas consciente e deliberadamente.

A estratégia também pode ser vista como uma **manobra** (do inglês, *ploy*) específica, com a finalidade de enganar o concorrente ou o competidor. Por exemplo, uma empresa pode ameaçar com a expansão de sua capacidade fabril para desencorajar um concorrente na construção de uma nova fábrica. Nesse caso específico, a estratégia real é a ameaça e não a expansão em si e, como tal, é uma manobra, um blefe.

Na opinião do autor, definir a estratégia como plano ou manobra ainda não é suficiente. É necessária também uma definição que abranja o comportamento ao longo do tempo. Assim, propõe a definição de estratégia como um **padrão**, ou seja, a consistência de seu comportamento no passado, enquanto a estratégia como plano significa olhar para frente; a estratégia como padrão representa olhar o comportamento passado. Assim, as definições de estratégia como plano e como padrão podem ser bem independentes uma da outra: os planos são intencionais e podem ser atingidos, enquanto os padrões são estratégias realizadas e podem surgir sem intenção. A primeira definição pode ser rotulada como estratégia pretendida e a segunda como estratégia realizada.

A quarta definição, ainda segundo Mintzberg (1987), é que a estratégia é uma **posição**; especificamente, uma maneira de colocar a organização no que os teóricos da organização gostam de chamar de “ambiente”. Nesse sentido, a estratégia se torna a força de mediação entre a organização e o ambiente, isto é, entre os contextos interno e externo. Essa definição de estratégia pode ser compatível com uma ou com todas as definições precedentes; uma posição pode ser pré-selecionada e pretendida por meio de um plano e/ou pode ser alcançada, até mesmo encontrada por meio de um padrão de comportamento.

Já a quarta definição de estratégia olha para fora, procurando posicionar a organização no ambiente. A quinta olha para dentro; na verdade, para dentro

das cabeças dos estrategistas, coletivamente, mas com uma visão mais ampla. Surge, então, a estratégia como uma **perspectiva**, cujo conteúdo consiste não apenas de uma posição escolhida, mas de uma maneira enraizada de ver o mundo. A estratégia, nesse caso, é para a organização aquilo que a personalidade é para o indivíduo (Mintzberg, 1987).

Uma questão subjacente à formação das estratégias nas empresas é o grau em que as estratégias realizadas resultam de ações conscientemente planejadas, que se concretizam conforme previsto. A posição estratégica de uma empresa pode resultar ou não do cumprimento integral de planos anteriormente estabelecidos.

Procurando explorar essa relação, Mintzberg & Waters (1985), citados por Mintzberg et al. (2000), propõem a classificação das estratégias realizadas em deliberadas e emergentes. Estratégias deliberadas são as que se realizam tal como foram explicitamente planejadas, por meio de um processo controlado; estratégias emergentes são padrões de ações consistentes realizadas apesar (ou na ausência) de intenções. As estratégias deliberadas e emergentes estão ilustradas na Figura 3.

Enquanto a primeira definição focaliza o controle da empresa, a segunda liga-se à noção de aprendizagem, em que se reconhece a capacidade da organização para experimentar. As estratégias emergentes tanto podem ser geradas por um ator, ou núcleo central, como a partir das estruturas da organização a qualquer nível. Na verdade, podem desenvolver-se de todas as formas menos usuais, à medida que as pessoas interagem, aprendem, ajustam-se mutuamente, lutam e desenvolvem consensos.

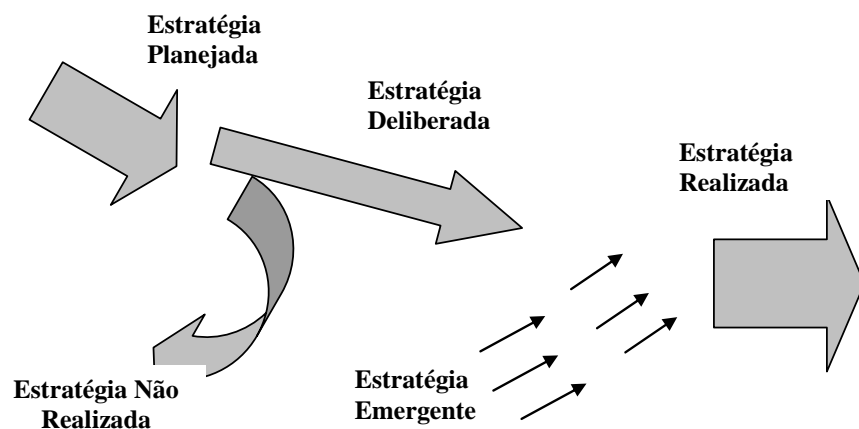


FIGURA 3 Estratégias deliberadas e emergentes.

Fonte: Mintzberg & Waters (1985), citados por Mintzberg et al. (2000).

A complexidade do tema estratégia e suas diversas abordagens levaram alguns autores a buscarem uma sistematização acerca das linhas de pensamento deste tema. Dois destes trabalhos que se propuseram a esta sistematização serão apresentados a seguir, uma vez que auxiliarão na análise das estratégias das organizações universitárias. O primeiro são as escolas de estratégia propostas por Mintzberg et al. (2000). O segundo trabalho são as abordagens genéricas proposta por Whittington (2002).

3.2.2 Escolas de estratégia

Mintzberg et al. (2000) realizaram um trabalho, no final do século passado, de grande relevância nos estudos de estratégia. Após revisarem mais de 2.000 trabalhos sobre estratégia produzidos nos últimos anos, os autores organizaram as linhas de pensamento sobre o tema em dez escolas (Vasconcelos, 2001). Essas dez escolas podem ser divididas em três grupos (Mintzberg et al., 2002).

As três escolas que compõem o primeiro grupo são de natureza normativa ou prescritiva. Interessam-se mais pelo modo como as estratégias devem ser formuladas e menos pela maneira como foram concebidas. A primeira é a Escola da Concepção, que surgiu na década de 1960 e lançou as bases para as outras duas escolas. A segunda é a Escola do Planejamento, que se desenvolveu mais ou menos no mesmo período da primeira escola e atingiu o auge na década de 1970. A terceira é a Escola do Posicionamento, que surgiu nos anos 1980 com uma tendência mais voltada para o conteúdo, à linha do posicionamento nos mercados econômicos (Mintzberg et al., 2002).

O segundo grupo é composto por seis escolas, que se têm preocupado menos com a prescrição do comportamento estratégico ideal do que com a descrição de como as estratégias são de fato desenhadas. A Escola Empreendedora é composta pelos autores que associaram estratégia a espírito empreendedor e descreveram sua gênese como se fosse a criação visionária de um profeta (Mintzberg et al., 2002) A Escola Cognitiva é vinculada à ideia do espírito empreendedor e desenvolveu-se na linha do conhecimento, que busca nas ferramentas da psicologia cognitiva o modo de penetrar na mente dos estrategistas (Mintzberg et al., 2002). Os autores que compõem a Escola do Aprendizado têm o entendimento de que o mundo é complexo demais para que seja possível construir de repente um plano ou uma ideia clara. Isto só poderia ser feito em pequenas etapas, à medida que a empresa se adapta (Mintzberg et al., 2002)

A outra é a Escola do Poder, cujos autores entendem a formulação de estratégia como um processo de negociação. Na Escola Cultural, seus autores julgam que a estratégia está enraizada na cultura da empresa. Assim, sua elaboração é vista como coletiva e cooperativa. Finalmente, na Escola Ambiental, seus adeptos propõem um processo de criação de estratégia baseado

na reação da empresa ao contexto e às pressões e não ao que ela de fato é. Os autores dessa escola são os teóricos da contingência (Mintzberg et al., 2002)

O grupo final tem apenas uma escola, embora se possa argumentar que essa escola, na realidade, seja uma combinação das outras. Trata-se da Escola da Configuração. Seus autores buscam a formulação da estratégia como um processo de transformação:

As pessoas desta escola, em busca da integração, agrupam os vários elementos – o processo de formulação de estratégia, o conteúdo das mesmas, estruturas organizacionais e seus contextos – em estágios ou episódios distintos, por exemplo, de crescimento empreendedor ou maturidade estável, às vezes sequenciadas ao longo do tempo para descrever os ciclos de vida das organizações (Mintzberg et al., 2002).

Chaffee (1985), citado por Mintzberg et al. (2000) apresenta um resumo de áreas de concordância sobre a natureza das estratégias: i) dizem respeito tanto à organização quanto ao ambiente e, assim, não há como pensá-las separando a organização das mudanças ambientais; ii) afetam o bem-estar geral da organização a partir de importantes decisões estratégicas; iii) envolvem questões tanto de conteúdo como de processo, portanto, incluem as ações decididas e os processos pelos quais as ações são implementadas; iv) não são puramente deliberadas, estratégias pretendidas, emergentes e realizadas podem diferir entre si e v) envolvem vários processos de pensamento, o que exige dos dirigentes exercícios conceituais e analíticos.

Prosseguindo a revisão teórica sobre estratégias, no próximo tópico serão apresentadas as perspectivas sobre estratégia, conforme Whittington (2002).

3.2.3 As perspectivas sobre estratégia

Whittington (2002) apresenta quatro abordagens genéricas de estratégia. A abordagem clássica é a mais antiga e ainda a mais influente e conta com os

métodos de planejamento racional predominantes nos livros. A abordagem evolucionária se apoia na metáfora fatalista da evolução biológica, mas substitui a disciplina do mercado pela lei da selva; a processualista dá ênfase à natureza imperfeita da vida humana e acomoda pragmaticamente a estratégia ao processo falível tanto das organizações quanto dos mercados. Por fim, a abordagem sistêmica é relativista, considerando os fins e os meios da estratégia como ligados, sem escapatória, às culturas e aos poderes dos sistemas sociais dos locais onde ela se desenvolve (Whittington, 2002).

As abordagens, segundo Whittington (2002), se distinguem fundamentalmente em duas dimensões: os resultados da estratégia e os processos pelos quais ela é levada a termo. Na Figura 4, podem-se visualizar as quatro abordagens. O eixo vertical mede o grau em que a estratégia produz resultados de maximização de lucros ou deles se desvia para permitir outras possibilidades. O eixo horizontal considera os processos, refletindo sobre em que medida a estratégia é produto de cálculos deliberados ou emerge por acidente, confusão ou inércia. Resumindo: os dois eixos refletem respostas diferentes para duas questões fundamentais: para que serve a estratégia e como ela é desenvolvida. Os dois eixos são contínuos, as quatro abordagens genéricas contêm uma variedade de perspectivas mais específicas sobre a estratégia, cada uma posicionada diferentemente nos eixos. Às vezes, perspectivas específicas se sobrepõem de um quadrante a outro.

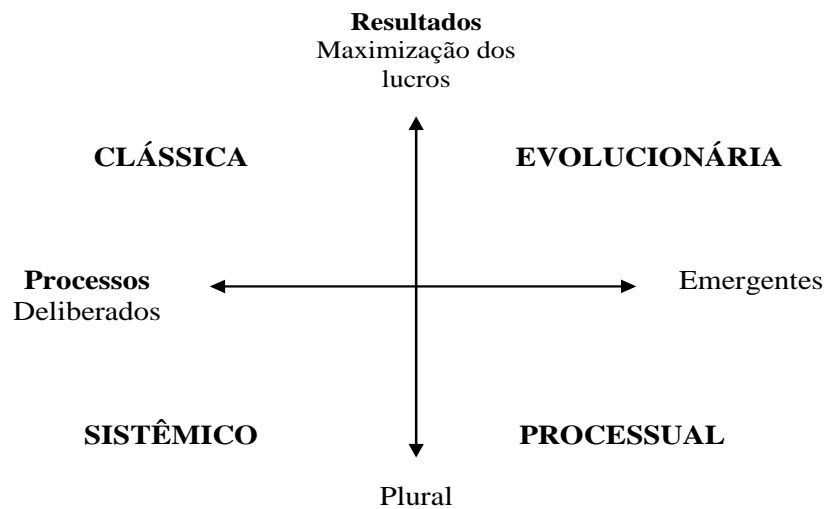


FIGURA 4 Abordagens genéricas sobre estratégias.
 Fonte: Whittington (2002).

Cada abordagem traz uma resposta diferente para as duas perguntas iniciais. A abordagem clássica dá a resposta dos livros. Para ela, a estratégia é o processo racional de cálculos e análises deliberadas, com o objetivo de maximizar a vantagem a longo prazo. Se houver reuniões de informações e a aplicação das técnicas apropriadas, tanto o mundo exterior quanto a empresa tornam-se previsíveis e plásticos, moldados de acordo com os planos cuidadosos da gerência executiva. As decisões objetivas fazem a diferença entre o sucesso prolongado e o fracasso (Whittington, 2002).

Os evolucionistas afirmam que a estratégia no sentido clássico de planejamento racional orientado para o futuro é frequentemente irrelevante. O ambiente não é tão previsível e, para isso, eles oferecem aos estrategistas individuais um paradoxo cruel. A natureza dinâmica, hostil e competitiva dos mercados não apenas implica que a sobrevivência prolongada não pode ser planejada, mas também assegura que somente as empresas que, de algum modo,

descobrem as estratégias de maximização de lucro sobreviverão. Os gerentes podem somente garantir que suas empresas se ajustem o mais eficazmente possível às exigências do ambiente onde atuam (Whittington, 2002).

Os processualistas concordam que o planejamento de longo prazo é fútil, mas são menos pessimistas sobre o destino das empresas que não aperfeiçoam o ajuste ao ambiente. Para eles, o planejamento será esquecido quando as circunstâncias mudarem. Os processos de seleção do mercado são relativamente negligentes: ninguém realmente sabe o que é uma estratégia ótima e ninguém conseguiria manter-se preso a ela por muito tempo (Whittington, 2002).

Do ponto de vista sistêmico, a estratégia é importante, mas não do mesmo modo como é vista pelos clássicos. São menos pessimistas que os processualistas quanto à capacidade das pessoas em conceber e implementar planejamentos racionais de ação e bem mais otimistas que os partidários da abordagem evolucionária no que diz respeito à habilidade das pessoas em definir as estratégias ante as forças do mercado. Os estrategistas frequentemente desviam-se da norma de maximização do lucro deliberadamente. O ambiente social pode despertá-los para outros interesses além do lucro, como orgulho profissional, poder de gerenciamento ou patriotismo. Alternativamente, “podem desviar-se das regras de cálculo racional, não porque sejam idiotas, mas porque, dentro da cultura em que eles trabalham, essas regras fazem pouco sentido” (Whittington, 2002, p. 5). Essas estratégias de desvio são importantes porque podem ser implementadas com eficácia. A abordagem sistêmica acredita, portanto, que a estratégia reflete os sistemas sociais específicos dos quais ela participa, definindo os interesses segundo os quais ela age e as regras de sobrevivência. As quatro abordagens serão discutidas a seguir.

3.2.3.1 Abordagem clássica

Para os clássicos, o objetivo supremo das empresas é o lucro e o meio de obtê-lo é o planejamento racional. Whittington (2002) afirma ser esta a teoria predominante nos livros e tem um apoio multidisciplinar e metafórico muito acentuado.

Os primeiros sinais de uma disciplina coerente só emergiram nos anos de 1960, com os trabalhos do historiador de negócios Alfred Chandler (1962), do teórico Igor Ansoff (1965) e do executivo Alfred Sloan (1963). Estes três homens estabeleceram as características principais da abordagem clássica: o apego à análise racional, o distanciamento entre concepção e execução e o compromisso com a maximização dos lucros (Whittington, 2002, p. 13).

A abordagem clássica é vista como derivada das práticas militares, pois vê o conceito de estratégia derivada do grego *strategos* – “um general”, que tem suas raízes em “exército” e “liderar”. Para os teóricos, esse modelo militar é complementado por uma herança intelectual vinda dos economistas. A mais penetrante contribuição da economia para a estratégia é a essência filosófica dos pressupostos, resumida no tipo ideal de homem econômico racional. O ideal do homem econômico racional projeta a estratégia como o produto de um único indivíduo empreendedor, agindo com perfeita racionalidade para maximizar sua vantagem econômica (Whittington, 2002).

Enfim, a abordagem clássica deposita muita confiança na prontidão e na capacidade dos gerentes em adotar estratégias de maximização do lucro por meio de um planejamento racional a longo prazo.

3.2.3.2 Abordagem evolucionária

A abordagem evolucionária, segundo Whittington (2002), tem menos confiança na habilidade da gerência em planejar e agir racionalmente. Esse tipo

de abordagem estratégica não conta com os gerentes, mas espera que os mercados garantam a maximização dos lucros. O principal argumento é a seleção natural, isto é, seja qual for o método de planejamento adotado, somente os melhores jogadores sobreviverão. São os mercados, e não os gerentes, que escolhem as estratégias predominantes dentro de determinado ambiente.

Para os teóricos evolucionistas, a sobrevivência das empresas dentro de um ambiente competitivo depende das estratégias de diferenciação. Muitos teóricos evolucionistas duvidam da capacidade das organizações em alcançar a diferenciação e adaptar-se de um modo deliberado e sustentável. As empresas possuem capacidade limitada para prever e reagir apropriadamente às alterações no ambiente. A estratégia é cara. Quem investe nas estratégias de longo prazo (inovação, diversificação e mudança) pode ser desafiado pelo produtor de custo baixo e focado no curto prazo. Os mercados competitivos, assim, possuem um preconceito ante o conservadorismo estratégico. Os mercados são também imprevisíveis para se investir em estratégias caras (Whittington, 2002).

Os gerentes devem concentrar-se em seus custos, principalmente os de transação; a economia é a melhor estratégia. A vantagem competitiva real é a eficiência relativa. Não se deve desviar dos princípios básicos. A perspectiva evolucionária traz implicações sombrias para a estratégia. A diferenciação é um princípio sólido dentro de um ambiente competitivo, mas é questionável quanto a ser deliberada ou permanente. Portanto, o conselho dos evolucionários é que, para buscar a melhor estratégia, deve-se deixar o ambiente e não os gerentes realizar a seleção (Whittington, 2002).

3.2.3.3 Abordagem processual

A abordagem processual, em geral, compartilha o ceticismo da teoria evolucionária quanto ao desenvolvimento racional da estratégia com menos confiança na força dos mercados para assegurar resultados de maximização do

lucro. Para os teóricos desta abordagem, tanto os mercados quanto as organizações são, com frequência, um fenômeno desordenado, do qual a estratégia surge com muita confusão e a passos pequenos. O argumento principal é que os gerentes devem suas estratégias e vantagens competitivas às imperfeições dos processos organizacionais e de mercado. Não se deve empenhar na busca do ideal inacessível de uma ação racional fluida, mas aceitar e trabalhar com o mundo como ele é (Whittington, 2002).

Os principais autores da teoria são Richard Cyert, James March e o ganhador do prêmio Nobel, Herbert Simon. Juntos, eles criaram um modelo de desenvolvimento de estratégia ainda considerado inovador, mesmo após quatro décadas. Com seus estudos, descobriram dois dos temas que se tornaram princípios fundamentais do pensamento processualista: os limites cognitivos à ação racional e a micropolítica das organizações (Whittington, 2002).

Os estudiosos dizem que o homem econômico racional é uma ficção: na prática, as pessoas são apenas limitadamente racionais. Isso quer dizer que somos incapazes de considerar mais que uma série de fatos ao mesmo tempo; relutamos em embarcar na busca ilimitada por informações relevantes; somos parciais em nossa interpretação dos dados e, por fim, estamos prontos a aceitar a primeira opinião satisfatória que se apresente, em vez de insistir em encontrar a melhor.

A visão micropolítica das organizações foi estabelecida pelo reconhecimento dos interesses individuais representados em qualquer empresa.

As firmas não são unidas em otimizar sequer uma única utilidade, como o lucro. Ao contrário, elas são coalizões de indivíduos em que cada um traz à organização, objetivos pessoais e inclinações cognitivas. Os membros de uma empresa barganham entre si para chegar a um conjunto de metas comum, mais ou menos aceitável a todos. (...) A estratégia é o produto de acordos e comprometimentos

políticos, e não do cálculo de maximização dos lucros (Whittington, 2002, p. 26).

A combinação de barganha política com a racionalidade limitada favorece o conservadorismo estratégico. Mudanças são vistas com suspeita porque elas tendem a dar início a um período de guerra civil interna até que seja estabelecida uma coalizão dominante. Em vez de estratégias perfeitamente racionais, as organizações optam simplesmente pela racionalidade adaptável, o ajuste gradual das rotinas quando desagradáveis mensagens, provenientes de um ambiente dinâmico, exigem a atenção dos gerentes sobre elas (Whittington, 2002).

A visão processual de estratégia diminui radicalmente a importância da análise racional, limita a busca pela flexibilidade estratégica e reduz as expectativas de sucesso. Assim, para os processualistas puros, a estratégia consiste em obter níveis satisfatórios de desempenho, contentando-se com menos do que o ótimo.

Pereira & Agapito (2005) afirmam que a abordagem processual de Whittington (2002) combina com burocracias protegidas, principalmente do setor público ou quase privado, pois, muitas vezes, o tamanho e a complexidade da organização exigem que o processo de estratégia envolva vários fatores e atores sociais.

3.2.3.4 Abordagem sistêmica

Os teóricos sistêmicos, segundo Whittington (2002), têm sua fé na capacidade das organizações de planejarem e agirem efetivamente dentro de seus ambientes. Insistem em que as razões por trás das estratégias são peculiares a determinados contextos sociológicos. “A diferença com os clássicos é a recusa de aceitar as formas e os fins da racionalidade clássica como algo mais que

fenômenos específicos, do ponto de vista histórico e cultural” (Whittington, 2002, p. 31).

O mais importante princípio da teoria sistêmica é que aqueles que tomam decisões não são simplesmente indivíduos imparciais, calculistas, interagindo em transações puramente econômicas, mas pessoas profundamente enraizadas em sistemas sociais densamente entrelaçados. O comportamento econômico das pessoas está dentro de uma rede de relações sociais que envolvem suas famílias, o Estado, suas formações educacionais e profissionais e até sua religião e origem étnica. Essas redes influenciam tanto os meios quanto os fins da ação, definindo o que é um comportamento adequado e razoável para seus membros (Whittington, 2002).

Os sistêmicos propõem que as empresas diferem de acordo com os sistemas sociais e econômicos em que estão inseridas. “Elas não são todas perfeitas maximizadoras de lucros, como preferem ser na teoria clássica e são obrigadas a ser na teoria evolucionária” (Whittington, 2002, p. 32).

A abordagem sistêmica enfatiza que metas e processos estratégicos refletem os sistemas sociais em que a estratégia está sendo elaborada. Variações no mercado, classe, Estado e sistemas culturais são relevantes para a estratégia corporativa. Mas nem todas as empresas dentro de um determinado sistema social precisam ser parecidas, pois as sociedades são complexas demais e as pessoas são individualistas demais para se esperar uma uniformidade agradável. “A rica complexidade da maioria das sociedades oferece uma pluralidade de recursos e normas de conduta capazes de permitir e legitimar ampla variedade de comportamentos de negócios” (Whittington, 2002, p. 42).

Desse modo, a perspectiva sistêmica é desafiadora. Os objetivos da estratégia e os modos de formulação da mesma dependem das características sociais dos estrategistas e do contexto social dentro do qual eles operam. A

principal mensagem, do ponto de vista sistêmico, é que a estratégia deve ser sensível do ponto de vista sociológico (Whittington, 2002).

Buscando fazer uma síntese das quatro abordagens, Whittington (2002, p. 44-45) afirma:

As quatro abordagens de estratégias diferem amplamente em seu conselho de gerenciamento. A escola clássica prescreve confidencialmente uma abordagem racional, imparcial e sequencial, oferecida como norma universal. As perspectivas evolucionária e processual são mais cautelosas, cada uma delas cética quanto à capacidade dos estrategistas clássicos em dirigir as estratégias de forma efetivamente racional e hierárquica. Para os evolucionistas, a mudança ambiental costuma ser rápida demais, imprevisível e implacável demais para prever e antecipar; o conselho deles é concentrar-se na viabilidade do dia-a-dia, tentando, ao mesmo tempo, manter as opções abertas. Os processualistas duvidam de que as organizações ou os mercados funcionem com a eficiência implacável que os classistas e os evolucionistas alegam respectivamente; inclinam-se em direção a pacientes estratégias de ajuste e ao cultivo gradual de competências essenciais. Finalmente, os teóricos sistêmicos assumem uma postura mais relativista, insistindo em que tanto os fins quanto os meios da estratégia dependem do caráter de sistemas sociais prevalentes, e que, portanto, mesmo a hiper-racionalidade da escola clássica pode ser apropriada em certos contextos sociais – mas apenas em alguns.

Em termos preferenciais, o autor não assume de forma explícita a primazia de uma em relação à outra. O autor afirma que, em decorrência de determinadas características da organização e do seu próprio ambiente de atuação, haverá uma mais condizente. Para Whittington (2002), as quatro abordagens são diferentes entre si e a sensibilidade sistêmica é que ajudará a fazer a escolha correta.

No próximo tópico serão apresentadas contribuições teóricas acerca de estratégias em organizações universitárias.

3.2.4 Estratégias nas organizações universitárias

Para discutir-se o processo de formação de estratégia nas universidades brasileiras, é fundamental o retorno à pesquisa de Hardy & Fachin (2000). Em seu trabalho, esses autores retomam o debate sobre estratégia deliberada e emergente. Para eles, a visão predominante é a de estratégia deliberada. “É de conhecimento amplo que as estratégias são formuladas antes de serem implementadas, que o planejamento é o processo central pelas quais elas são formuladas, e que estruturas são desenhadas para implementar determinadas estratégias” (Hardy et al., 1983, citados por Hardy & Fachin, 2000, p. 39). Entretanto os mesmos autores argumentam que as exigências para o sucesso de estratégias deliberadas, tais como ampla aceitação dos membros da organização e ambiente estável, dificilmente ocorrerão nas universidades.

A descentralização do poder, a autonomia profissional, a estrutura complexa de comissões, o frouxo acoplamento dos diferentes elementos organizacionais, as restrições ao “cumpra-se” do administrador, assim como a intervenção governamental nos negócios internos das instituições, servem para tornar a visão convencional de formulação de estratégias uma descrição pouco adequada na maioria das universidades (Hardy & Fachin, 2000, p. 39).

Dessa forma, os autores afirmam ser necessário um modelo mais amplo do processo estratégico para melhor descrever as organizações universitárias. O modelo por eles proposto é baseado em Mintzberg & Waters (1985), citados por Mintzberg et al. (2000) e apresenta nove tipos de estratégia, que podem ser adotadas pelos atores dominantes das instituições, de maneira a lograr a consecução de seus projetos. São elas:

1. planejada: assemelha-se à noção de estratégia deliberada. Consiste em intenções precisas, formuladas e explicitadas pela liderança

- principal (central) da organização. É sustentada via controles formais e tende a ocorrer em ambiente previsível e controlável;
2. empreendedora: existe na visão não-articulada do líder. As estratégias são relativamente deliberadas, mas, porque não são explicitadas, possibilita-se ao líder mudá-las rapidamente e, eventualmente, fazê-las emergir ao longo do processo;
 3. ideológica: existe como uma construção compartilhada por todos os atores organizacionais. São relativamente difíceis de mudar em virtudes das crenças compartilhadas e do controle que se firma na socialização de seus membros. São também relativamente deliberadas, de acordo com as ideologias;
 4. "guarda-chuva": são metas amplamente definidas pela liderança, que faculta aos outros atores a decisão sobre como melhor alcançá-las. O objetivo maior é deliberado, mas o caminho é emergente;
 5. processual: ocorre quando a liderança controla aspectos processuais, tais como contratações, composição das comissões, promoções e os utiliza para obter os resultados pretendidos;
 6. desconexa: ocorre em partes distintas da organização e não tem nenhuma relação com estratégias ditas organizacionais. Pode ser estratégia deliberada ou emergente, dentro de cada unidade específica. A estratégia organizacional só emerge se as estratégias desconexas caminharem em uma mesma direção;
 7. consensual: é negociada entre os membros, ou é resultado do ajustamento mútuo entre atores, mas na ausência de diretivas centrais;
 8. imposta: são diretivas estratégicas impostas à organização por forças externas à mesma;

9. não-realizada: são estratégias pretendidas, que não conseguem materializar-se em ações efetivas.

Ao analisarem esta tipologia, os autores afirmam que o princípio de que configurações distintas tendem a levar a estratégias diferentes aplica-se também às organizações universitárias. Exemplificando, eles afirmam que uma universidade com líder carismático, potencialmente adotará estratégias empreendedoras; que administradores de burocracias profissionais usam frequentemente estratégias processuais e que uma organização com características de uma burocracia mecânica pode adotar estratégias planejadas (Hardy & Fachin, 2000).

Observa-se que o processo de formulação e implantação de estratégias em organizações universitárias é complexo e está sujeito a diversos fatores. Assim, os tipos acima descritos servem de base para analisar as universidades, entretanto, a observação empírica pode revelar resultados que vão além desses modelos.

Depois da exposição de contribuições teóricas sobre estrutura organizacional e formulação de estratégias, será feita, a seguir, uma apresentação sobre a teoria de governança corporativa.

3.3 Governança corporativa

A base conceitual para os estudos de governança corporativa é a teoria da firma. Na teoria econômica neoclássica, a governança corporativa desenvolve-se para contribuir na superação do chamado “conflito de agência”, que surge a partir da separação entre a propriedade e a gestão. O “principal”, titular da propriedade, delega ao “agente” o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí surgem os chamados conflitos de agência, pois os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados

com os de seu titular (Jensen & Meckling, 1976). A organização que opta pelas boas práticas de governança corporativa adota como linhas mestras: transparência, prestação de contas (accountability) e equidade (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, 2007).

Segundo Silveira (2006, p. 27), a governança corporativa representa “o conjunto de mecanismos que visam a aumentar a probabilidade de os fornecedores de recursos garantirem para si o retorno sobre seu investimento”. Esse autor acredita que, na sociedade capitalista atual, o financiamento de projetos seja crucial para o desenvolvimento das empresas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da nação, e a Governança Corporativa, se bem empregada, pode facilitar a obtenção desses financiamentos.

Vários conceitos de governança corporativa emergem em diferentes fontes. Segundo a Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações públicas e privadas são geridas e a sua estrutura específica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diversos agentes da empresa, como o conselho administrativo, o presidente e os diretores (Confecamaras, 2002).

O conceito de governança corporativa foi se desenvolvendo por meio de diferentes vias e um dos principais promotores do tema foi a OCDE, que construiu os princípios, permitindo que se estabeleçam os seus pilares fundamentais: os direitos dos acionistas, o tratamento equitativo dos acionistas, o papel dos terceiros fornecedores de recursos, o acesso à informação e sua transparência e a responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Os princípios da OCDE caracterizam-se como ponto de referência para que as empresas e países desenvolvam os seus próprios princípios, obedecendo às suas particularidades e necessidades. Hoje em dia, a evolução de princípios é tão ampla que abarca outros temas, como os métodos alternativos de solução de

conflitos, a responsabilidade social da empresa, as políticas de “e-governance” e o meio ambiente das empresas, entre outras.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o IBGC, apresentou a seguinte definição que abrange seus principais objetivos:

Governança Corporativa é o sistema que assegura ao sócio-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa Governança Corporativa assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país. No passado recente, nas empresas privadas e familiares, os acionistas eram gestores, confundindo em sua pessoa propriedades e gestão. Com a profissionalização, a privatização, a globalização e o afastamento das famílias, a Governança Corporativa colocou o Conselho entre a Propriedade e a Gestão (IBGC, 2007).

Segundo Silveira (2006), no cerne das discussões de governança corporativa estão questões básicas que precisam ser respondidas por qualquer organização, tais como: Qual é o seu objetivo? Em função de quais interesses as organizações devem ser geridas? Quais devem ser os critérios para tomada de decisão e avaliação de desempenho?

Segundo o autor, para responder a essas questões, duas funções-objetivo da organização podem ser buscadas na literatura: a teoria da maximização do lucro, que defende que as decisões devem ser tomadas objetivando-se aumentar o valor da empresa e a teoria do equilíbrio de interesse dos *stakeholders*, que defende que as decisões devem ser tomadas visando equilibrar os interesses de todos os públicos envolvidos com a organização.

Essas duas linhas teóricas estabelecem duas visões distintas da governança corporativa. A primeira é uma visão contratualista das companhias,

que levam em conta apenas os interesses dos grupos de sócios das empresas, o modelo *shareholders*, que vigora principalmente nos Estados Unidos e no Reino Unido. A segunda é uma visão mais abrangente, dentro de uma linha de pensamento institucionalista, que inclui outros grupos sociais que também têm interesse na preservação da companhia e que são igualmente afetados pelas decisões tomadas por seus administradores, como, por exemplo, os credores, os fornecedores, os trabalhadores, os consumidores e a comunidade em geral, dando origem aos chamados *stakeholders*.

As críticas ao pensamento institucionalista são sustentadas pelos teóricos da economia neoclássica. Jensen faz a seguinte crítica:

Conceder o controle a qualquer outro grupo que não aos acionistas seria o equivalente a permitir que este grupo jogasse poker com dinheiro dos outros, criando ineficiência que levaria à possibilidade de fracasso da corporação. A negação implícita desta proposição é a falácia que se esconde por trás da chamada teoria dos *stakeholders* (Jensen, 2001, p. 2).

O autor demonstra que os defensores da teoria do equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* não explicam como os conflitos entre diferentes agentes deveriam ser resolvidos. “Esta teoria deixa os executivos sem qualquer princípio para tomada de decisão, fazendo-os responsáveis por ninguém a não ser por sua preferência pessoal – ironicamente o oposto ao almejado na teoria dos *stakeholders*” (Jensen, 2001, p. 2).

Por outro lado, vários autores (Kester, 1992; Aoki, 1995; Mayer, 1996) defendem que a concepção da soberania do acionista não representa, necessariamente, a solução mais eficiente para o controle das corporações. Não se pode esquecer de que qualquer sistema de governança corporativa mantém relações de complementaridade com outros arranjos institucionais da economia: o mercado de trabalho, a organização interna do trabalho das firmas e as

instituições de mercado, entre outras. A eficiência de um sistema de governança não pode ser avaliada independentemente do modo como essas outras instituições funcionam.

Segundo Kester (1992), na perspectiva da teoria da agência, a preocupação maior é criar mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos executivos esteja alinhado com o interesse dos acionistas. Elos e contratos entre outros *stakeholders*, particularmente aqueles entre a corporação e seus parceiros no comércio (clientes, fornecedores, subcontratados), são relegados ao domínio das transações de mercado pura e simples, em que é implicitamente assumido que essas relações serão apropriadamente controladas enquanto os mercados forem razoavelmente eficientes e competitivos. Utilizando a visão neoinstitucionalista, Kester (1992) argumenta que os problemas de coordenação e controle não se resumem àqueles associados com a separação da propriedade do controle, mas incluem também os problemas relativos às trocas contratuais entre os agentes econômicos.

Parte-se do pressuposto de que a dependência exclusiva nos mecanismos de mercado pode sujeitar a firma a riscos. Um sistema eficiente de governança deverá, portanto, elaborar mecanismos especializados de incentivos, salvaguardas e resolução de conflitos que possam promover a continuidade dos relacionamentos comerciais que, de outro modo, poderiam romper-se sob regras de contratualidade exclusivamente de mercado (Kester, 1992).

Em que pese a relevância deste debate acerca de o foco da governança corporativa ser sobre os acionistas ou os demais *stakeholders*, alguns consensos sobre o tema são evidentes. Ao partir de questionamento sobre o objetivo da organização e em função de quais interesses decisões são tomadas, a governança corporativa ajuda a dar direção geral à organização e define as bases sobre as quais se darão o controle e a avaliação da mesma. Dentro dessa compreensão do

papel da governança corporativa, podem-se discutir os mecanismos de sua utilização na gestão de organizações públicas.

3.3.1 Governança corporativa na gestão pública

A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Contudo, muitas vezes, essa difusão ocorre sem que haja uma validação das premissas que sustentaram o modelo, de uma avaliação criteriosa de seus benefícios ou resultados ou, ainda, descontextualizada do ambiente sociocultural receptor. Esse fato ocorre, hoje, com o conjunto das práticas de governança corporativa. A difusão desses modelos tem contribuído para ampliar a discussão da governança para as demais organizações, as não mercantilistas, tais como organizações sem fins lucrativos, sociais e do terceiro setor, além de outras, como hospitais e escolas e, mesmo, organizações públicas que estão sujeitas a padrões de aceitação social tão importantes à sua sobrevivência quanto o próprio lucro (Fontes Filho, 2003).

Segundo uma abordagem mais ampla, a preocupação com a governança é fundamental também para os próprios governos, entendida como os padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (Santos, 2005).

Entretanto, os modelos e as práticas de governança corporativa foram desenvolvidos para atender a problemas específicos, em um contexto próprio e diversas ressalvas devem ser consideradas quanto à sua generalização, principalmente no ambiente das organizações não mercantilistas e de governo. Inicialmente, pode-se afirmar que, quando o foco de análise recai sobre organizações públicas ou sem fins lucrativos, visões que privilegiam o equilíbrio de interesse do *stakeholders* ganham importância.

Para Fontes Filho (2003), ao lidar com as pressões de diversos interessados, a governança das organizações públicas se assemelha ao modelo de governança corporativa de base *stakeholder*. Além da estrutura de propriedade, esse modelo se orienta segundo uma visão mais ampla que apenas o mercado, baseada na teoria dos *shareholders*. Nessa teoria, as empresas devem ser socialmente responsáveis, administradas de acordo com o interesse público e, portanto, devem prestar contas a diversos outros grupos, tais como empregados, fornecedores, clientes e comunidade em geral, sendo forte a cobrança por *accountability*.

Devido à complexidade da estrutura de governança e à diversidade de compreensão da abordagem pelas entidades do setor público, existem segundo Marques (2005), diversos caminhos para representar a governança corporativa no setor. A boa governança corporativa, porém, indiferentemente de qual estrutura é utilizada, requer, tanto no setor público quanto no privado: a) uma evidente identificação e articulação das definições de responsabilidade; b) uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados e c) suporte para a administração particularmente de alto nível.

O setor público é complexo e, por não operar com uma estrutura legislativa comum ou apresentar forma e tamanho organizacional padrão, torna-se importante reconhecer sua diversidade, pois cada qual tem suas características únicas. Isso requer atenção especial, bem como interfere nas formas de responsabilidade na prestação de contas. O desafio é, então, dentro de cada contexto, determinar princípios e elementos comuns relevantes, considerados numa estrutura de governança.

Uma tentativa de estabelecer estes princípios e elementos comuns para uma estrutura de governança foi feita por Timmers (2000). Ele diz que a criação de proteção para alcançar os objetivos públicos é a meta da governança no setor

governamental. Essa proteção dá suporte para a responsabilidade e é a essência da governança sólida.

O autor explica a estrutura do ciclo de governança governamental por meio de quatro elementos, a saber: administração (*management*) – que trata da estruturação e do desenvolvimento de processos para se alcançarem determinados objetivos; controle (*control*) – que inclui o sistema de medidas e procedimentos para garantir que o caminho que se percorre atingirá os objetivos propostos; supervisão (*supervision*) – ação necessária para que os resultados sejam realmente os propostos, como, por exemplo, beneficiando-se toda a sociedade; prestação de contas (*accountability*) – prestação de contas por meio de informações sobre as tarefas realizadas, bem como sobre quem atua e o que faz. Esses elementos só trarão resultados positivos se entre eles houver um inter-relacionamento. Caso isso não aconteça, haverá áreas expostas e, conseqüentemente, pontos a serem reestruturados, sem o que as metas não serão alcançadas (Timmers, 2000).

Na Figura 5 está exemplificada a interação entre os elementos da governança e os fatores supracitados.



FIGURA 5 Estrutura da governança governamental.
 Fonte: Timmer (2000)

Outra autora que oferece princípios e elementos comuns relevantes, considerados numa estrutura de governança, é Marques (2005). Ela destaca que, para se atingir a governança no setor público, seis elementos são fundamentais.

Três destes elementos – liderança, integridade e compromisso – remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos – responsabilidade, integração e transparência – são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (Marques, 2005, p. 12).

Para a autora, a governança do setor público requer liderança do governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efetivo requer a clara identificação e a articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e a apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e a obtenção dos resultados

desejados. No setor público, é necessária uma lúcida e transparente comunicação e é fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.

Quanto ao compromisso, a autora afirma que:

A boa governança é muito mais do que pôr as estruturas funcionando e se esforçar pela obtenção de bons resultados. Ela não é um fim em si mesma. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da *Corporate Governance*. Isto exige uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade (Marques, 2005, p. 13).

Para Marques (2005), a integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e na credibilidade do seu relatório de desempenho.

Quanto à responsabilidade (*accountability*), Marques (2005) defende que os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos: que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por que, perante quem e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos e que apresentem resultados; também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes

no quadro da governança. Para ela, o afastamento desses requisitos impede que a organização consiga os seus objetivos.

A transparência consiste, segundo a autora, em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. “Sendo abertas, através de significativos encontros com os ‘stakeholders’, com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações são mais efetivas” (Marques, 2005, p. 14). A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os dirigentes são verdadeiramente responsáveis e isso é importante para uma boa governança. Marques (2005, p. 14) realça que:

a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chaves, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*”, a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

Finalmente, para Marques (2005), o desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam integrados dentro de uma abordagem da organização e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para a obtenção dos padrões de desempenho requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

Após a apresentação de aspectos teóricos sobre governança corporativa e sua aplicabilidade na gestão pública, será exposto, a seguir, um modelo de recomendações da Federação Internacional de Contadores, para a adoção das normas de governança corporativa no setor público.

3.3.2 Recomendações para a implantação da governança corporativa no setor público, segundo a Federação Internacional de Contadores

Uma contribuição significativa sobre a forma de implantação da governança no setor público ocorreu em 2001, com a publicação do estudo 13 do Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC). Segundo o International Federation of Accountants - IFAC (2001), a governança corporativa pode ser definida como sendo um “sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”. O Estudo 13 tem como objetivo definir os princípios comuns e recomendações sobre governança das entidades do setor público. Estes princípios buscam capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente.

Em praticamente todas as jurisdições, o setor público desempenha um papel importante na sociedade, e uma governança eficaz pode incentivar o uso eficiente dos recursos, aumentar a responsabilidade para a administração desses recursos, melhorar a gestão e prestação de serviços, e assim contribuir para a melhoria da vida das pessoas. Uma governança eficaz também é essencial para construir a confiança nas entidades do setor público (IFAC, 2001, p. 1 - Tradução Livre).

O estudo reconhece que o setor público é complexo e entidades que o compõem não operam dentro de um quadro legislativo comum ou em um padrão organizacional de formato ou tamanho. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e diversos setores, sendo que cada um tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes conjuntos de responsabilidades (IFAC, 2001).

De acordo com o IFAC (2001), apesar dessas especificidades, três princípios – transparência, integridade e responsabilidade - são importantes para todas as entidades do setor público (incluindo o governo federal; governos

regionais, como os estados, províncias e territórios; governos locais, como as cidades; entidades governamentais, como agências, diretorias e comissões e empresas do governo), independente de os grupos governantes serem eleitos ou apontados e de eles incluírem ou não um grupo de pessoas ou individual.

Os princípios fundamentais definidos pelo IFAC derivaam em um grupo de recomendações, descritas no Quadro 9. Estas recomendações têm como foco a responsabilidade assumida pelo corpo governante, ao indicar a ele o caminho que deve percorrer para alcançar uma efetiva governança.

QUADRO 9 Recomendações de governança no setor público

Padrões de comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> • Liderança • Códigos de conduta • Probidade e propriedade • Objetividade, integridade e honestidade • Relacionamento 		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade em prestar conta estatutária • Responsabilidade em prestar contas pelo dinheiro público • Comunicação com as partes interessadas • Papéis e responsabilidades • Equilíbrio de poder e autoridade • O grupo do governo • O presidente • Membros do grupo de governo não executivo • Administração executiva • Política de remuneração 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de risco • Auditoria interna • Comitês de auditoria • Controle interno • Orçamento • Administração financeira • Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios anuais • Uso de normas contábeis apropriadas • Medidas de desempenho • Auditoria externa

Fonte: IFAC (2001, p. 22).

3.3.2.1 Padrões de comportamento

Padrões de comportamento, segundo o IFAC (2001), definem como a gestão da organização exerce liderança na determinação dos valores e normas, que levam ao estabelecimento da cultura da organização e o comportamento de todos dentro dela. A reputação de qualquer organização pública depende dos padrões de comportamento de todos os membros do grupo governante, empregados ou agentes contratados. Portanto, todo esforço deve ser feito para que os funcionários sejam comprometidos com alto padrão de comportamento pessoal e mantenha um relacionamento aberto e honesto com o público, com as pessoas de outras organizações e com outros empregados e membros do grupo governante.

A liderança de uma organização pública deve ter padrão de comportamento elevado para servir como modelo para os demais membros da entidade. Isso torna os líderes responsáveis por determinar os valores e padrões, que servirão para definir a cultura da entidade e dirigir o comportamento de seus integrantes.

De acordo com o IFAC (2001), é necessário estabelecer um código de conduta formal para estabelecer padrões de comportamento para os servidores públicos em todos os seus níveis de relação. Este código seria uma forma pela qual as corporações tornam explícitos os seus valores, orientam e direcionam a tomada de decisões, bem como definem as regras fundamentais de comportamento.

É necessário que o código de conduta reflita os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade, bem como discuta: probidade e propriedade; objetividade, integridade e honestidade; relacionamento. Todos os servidores públicos devem atender ao código de conduta estabelecido, para que seu comportamento esteja de acordo com os altos padrões de comportamento e possa refletir a sua reputação e a da entidade.

O estudo propõe, de forma detalhada, aspectos que deveriam constar nos códigos de conduta, tais como: probidade em controlar os ativos e recursos que lhe são confiados; cuidado na proteção das propriedades, ativos e informações confidenciais, para assegurar que não sejam roubados, abusados ou danificados; economia para evitar gastos e extravagâncias; honestidade pessoal na reivindicação de despesas e assegurar que os ativos e recursos oficiais não sejam usados para vantagens particulares. O estudo recomenda também que o código de conduta deva tratar de assuntos como conflito de interesses, relacionamento cordial e justo com o público em geral, tratamento respeitoso com os colegas e estrita observância da lei ao relacionar-se com fornecedores.

3.3.2.2 Estruturas e processos organizacionais

Segundo o IFAC (2001), estabelecer estruturas e processos organizacionais efetivos é importante para assegurar a responsabilidade estatutária, propor responsabilidade pelo dinheiro público, criar comunicação entre as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades.

No que diz respeito a assegurar a responsabilidade estatutária, o governo deve estabelecer planos efetivos no sentido de assegurar conformidade com todos os estatutos, regulamentações aplicáveis e outras demonstrações relevantes. Portanto, as obrigações definidas em estatuto devem ser atendidas pelas entidades, cabendo a estas estabelecer mecanismos para assegurar que não haja excessos por parte do grupo.

Quanto à responsabilidade pelos fundos e os recursos públicos, é necessário estabelecer um plano apropriado para assegurar que estes sejam adequadamente protegidos e usados de maneira econômica, eficiente e efetiva, com a devida propriedade, seguindo as normas previstas em estatuto ou outras formas de autorização que controlam o uso destes recursos. Numa interpretação mais ampla, a responsabilidade faz com que os políticos e os funcionários sejam

responsáveis pelo dinheiro público, sendo cobrados pelo público quanto ao desempenho financeiro no uso dos recursos e na ocorrência das despesas na liberação dos serviços. A responsabilidade pela definição das prioridades da entidade e a qualidade dos serviços são aspectos não financeiros de desempenho que também recaem sobre aqueles que são responsáveis pelo dinheiro público. Uma estrutura efetiva de controle interno, apoiada em relatórios pontuais, objetivos e compreensíveis às partes interessadas, garante certa estabilidade com relação à responsabilidade pelo dinheiro público.

A comunicação com as partes interessadas deve ser vista como uma prioridade do governo, pois, por meio do estabelecimento de canais claros de comunicação com o público, será possível mantê-lo bem informado sobre a missão, os papéis, os objetivos e o desempenho da entidade. A ampliação do nível de informação entre governo e público envolve também uma preocupação maior com a transparência nos atos públicos.

Finalmente, quanto aos papéis e responsabilidades, as recomendações dizem respeito ao equilíbrio de poder dentro das entidades, às responsabilidades e ao papel desempenhado por grupo e à política de remuneração. Para assegurar que exista um equilíbrio de poder e autoridade, as divisões de responsabilidades dos principais cargos da entidade devem ser claramente definidas. Responsabilidades bem definidas e compreensão do relacionamento entre a sociedade e os gestores dos recursos são pré-requisitos para uma boa governança.

3.3.2.3 Controle

As recomendações em relação ao controle envolvem gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, orçamento, administração financeira e treinamento de pessoal.

A recomendação básica do estudo da IFAC é criar uma rede de vários controles estabelecidos pela administração superior da organização que possa auxiliar na consecução dos objetivos da entidade, na eficácia e na eficiência das operações, na confiabilidade da comunicação interna e externa, bem como na conformidade com leis e regulamentos aplicáveis. Entre os controles propostos, cabe destacar a proposição de criação da auditoria interna e do controle interno. IFAC (2001) afirma ser preciso assegurar que o gestor público e seus auxiliares estabeleçam uma função de auditoria interna efetiva, como parte da estrutura de controle. Esta função deve ser responsável por garantir a revisão sistemática, a avaliação e a elaboração dos relatórios de adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e orçamentários; averiguar se os resultados obtidos são consistentes com os objetivos e metas estabelecidas e verificar se as operações e programas foram desempenhados como planejados.

O estudo recomenda também que se deve assegurar o estabelecimento de uma estrutura de controle interno, operada na prática, com direito até mesmo a demonstração incluída no relatório anual da entidade. Nesse contexto, o controle interno pode ser entendido com um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designados para assegurar razoável garantia com relação à realização dos objetivos da entidade nas seguintes categorias: efetividade e eficiência das operações, considerando metas de desempenho; proteção de recursos e objetivos operacionais básicos; confiabilidade dos relatórios financeiros e conformidade com leis e regulamentações aplicáveis. Um instrumento fundamental do controle interno é a elaboração de normas e manuais de procedimento. O controle interno precisa ser revisado e testado regularmente. A revisão dos procedimentos deve garantir todas as atividades de controle, incluindo as relativas à área financeira, orçamentária, operacional, conformidade e gestão de risco.

3.3.2.4 Relatórios externos

As recomendações apresentadas pelo IFAC (2001) neste item estão relacionadas com os relatórios anuais, com o uso de normas contábeis apropriadas, com as medidas de desempenho e com a auditoria externa. No sentido de desempenhar sua responsabilidade em prestar contas dos recursos públicos, o governo precisa assegurar a publicação de um relatório anual, tão logo termine o ano financeiro. O estudo inova ao propor que seria importante, ainda, que se incluísse no relatório anual uma demonstração das adaptações a normas e códigos de governança, para que se pudessem identificar as normas e códigos adaptados, bem como verificar ou não sua concordância.

Segundo o IFAC (2001), as medidas de desempenho são de extrema importância para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram obtidos com economicidade e utilizados de maneira eficiente e efetiva. Além disso, são instrumentos úteis de gestão e responsabilidade, servindo de referência para os usuários internos que necessitam de informações. As medidas de desempenho devem, entretanto, atender a um conjunto de recomendações para serem aceitas como úteis aos usuários: precisam ser relevantes, compreensíveis, realizáveis, completas, neutras, objetivas, comparáveis e oportunas. Elas também devem ser verificadas externamente, ou seja, devem ser auditadas para constatar se cumprem sua função.

4 METODOLOGIA

4.1 Abordagem da pesquisa

Alvesson & Skoldberg (2000) afirmam que o tipo de problema, ou fenômeno, a ser investigado aponta para o tipo de metodologia a ser adotada. Recorrendo a uma referência mais clássica, Gramsci (1999, p. 234-235) afirma que “toda pesquisa cria para si um método adequado, uma lógica própria, cuja generalidade e universalidade consistem apenas em ser conforme ao fim”.

Esta tese foi realizada com o objetivo de delinear as articulações e interfaces das universidades públicas, considerando a tríade Estado, oligarquia acadêmica e mercado. Buscou-se conhecer e aprofundar os conflitos e interesses envolvidos bem como verificar os impactos na estrutura, na estratégia e na governança. Esse objeto aponta para uma abordagem metodológica de pesquisa qualitativa. Como afirma Silverman (1993, p. 2), “metodologias não são verdadeiras nem falsas, elas são apenas mais ou menos úteis”.

Para Laville & Dionne (1999), a abordagem qualitativa não deve ser considerada como a reunião de uma série de aspectos não quantitativos, mas sim o estudo empírico de um fenômeno localizado socialmente, definido pela sua própria história. A pesquisa qualitativa é preocupada socialmente, cosmopolita e, sobretudo, objetiva. Tal abordagem qualitativa é um processo que não admite visões estanques do objeto estudado, dado que a pesquisa se desenvolve dinamicamente, retroalimentando-se e reformulando-se constantemente, uma vez que, em determinados momentos, a análise dos dados sugere nova busca de informações e vice-versa (Triviños, 1992).

Segundo Bogdan & Bikken (1994), podem-se destacar as seguintes características da pesquisa qualitativa: na investigação qualitativa, a fonte direta de dados é o ambiente natural, é descritiva e os investigadores qualitativos

interessam-se mais pelo processo do que, simplesmente, pelos resultados ou produtos.

Esse relevante papel desempenhado pelo investigador qualitativo, somado ao seu foco no processo, acaba por estabelecer uma relação dinâmica entre o investigador e o pesquisado. Dessa forma, segundo Chizzotti (1991), os dados coletados não são meramente coisas fixas, captadas num simples instante de observação, mas se dão em um contexto fluente de relações. Tais relações trazem para a pesquisa um grau de subjetividade que Triviños (1992) definiu como a não imparcialidade do pesquisador.

Vale ressaltar também que este estudo, de acordo com seus objetivos, pode ser caracterizado como pesquisa descritiva. Segundo Triviños (1992), a pesquisa descritiva detalha fatos e fenômenos de uma determinada realidade.

4.2 Aspectos metodológicos

A metodologia adotada nesta tese é a de estudo de casos múltiplos. O estudo de caso se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Segundo Godoy (1995), o propósito fundamental do estudo de caso é analisar intensivamente uma dada unidade social que pode ser, por exemplo, uma organização, um departamento de uma organização, um líder sindical ou um grupo de pessoas.

Segundo Laville & Dione (1999), o estudo de caso permite oferecer explicações no que tange diretamente ao caso considerado e a elementos que lhe marcam o contexto. Para esses autores, tal metodologia tem como vantagem a possibilidade que oferece de aprofundamento no estudo do objeto.

Para Yin (1989), a metodologia do estudo de caso é uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas. Para o autor, o estudo de caso

permite utilizar múltiplas fontes de evidência. Para Godoy (1995), o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder a questões como “como” e “por que” certos fenômenos ocorrem e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

Laville & Dione (1999) esclarecem que, ao longo da pesquisa, o pesquisador pode utilizar diversos instrumentos (entrevistas, observação, análise de documentos) e modificar a sua abordagem para explorar elementos imprevistos. Nessa mesma direção, porém aumentando o escopo de fontes de informação, Godoy (1995) cita a seguinte possibilidade: apesar de o estudo de caso ser, em essência, pesquisa de caráter qualitativo, ele pode comportar a utilização de dados quantitativos que melhor esclareçam a questão investigada.

Laville & Dione (1999) alertam para o fato de que as conclusões de tal investigação valem, de início, para o caso considerado e nada asseguram, a priori, que possam ser aplicados a outros casos. Mas também nada contradiz tal ideia – toda forma de generalização não é por isso excluída. Com efeito, um pesquisador seleciona um caso, na medida em que esse lhe pareça típico e representativo de outros casos análogos. As conclusões a que chegará deverão, contudo, ser marcadas pela prudência.

Essa limitação pode ser atenuada com a utilização dos casos múltiplos. Godoy (1995) define a metodologia de casos múltiplos como a pesquisa em que dois ou mais sujeitos ou instituições são estudados. Para essa autora, a metodologia dos casos múltiplos pode ser usada quando o pesquisador simplesmente quer descrever mais de um sujeito, ou quando pretende estabelecer comparações.

Por fim, Yin (1989) salienta que a significância do estudo de caso é vinculada à relevância do objeto do estudo, que deve ser de interesse coletivo e

público, sobre temas gerais ou específicos, com repercussão teórica ou prática de cunho político, econômico, social ou cultural.

4.3 Delimitação da pesquisa

A pesquisa científica, por sua natureza, exige que seus limites sejam claramente definidos. Essa fronteira permite que as interpretações e as conclusões sejam validadas dentro dos limites previamente fixados. Nesta pesquisa, além dos limites já impostos pela definição dos objetivos, serão estabelecidas delimitações relativas às universidades estudadas.

O conjunto de instituições analisado foi composto por três universidades federais, localizadas no estado de Minas Gerais. No que tange ao tipo de amostragem do estudo, optou-se pela amostra não probabilística por conveniência. Malhotra (2001) classifica a técnica amostral como não-probabilística e probabilística. A amostragem não-probabilística é um atributo de escolha do pesquisador que, a partir de um critério subjetivo ou arbitrário, decide quais elementos deverão ser incluídos na amostra.

Com relação à amostragem por conveniência, Malhorta (2001) afirma que esta procura obter uma amostra de elementos convenientes, sendo a seleção das unidades amostrais deixadas a cargo do entrevistador. Assim, com a utilização de amostras por conveniência, o pesquisador não pode incorrer em generalizações e inferências que envolvam o total da população.

As universidades estudadas foram, em ordem alfabética, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade Federal de Uberlândia (UFU), escolhidas por se tratarem das três maiores universidades federais do estado, considerando o número de alunos e o de professores⁶.

⁶ Estes critérios foram definidos com base nos indicadores definidos pelo TCU e que constam nos Relatórios de Gestão elaborados anualmente pelas universidades.

4.4 Coleta e análise de dados

Durante os estudos de caso, duas fontes básicas de informação foram utilizadas: entrevistas semiestruturadas e análise documental (Godoy, 1995; Laville & Dione, 1999).

A entrevista, que é o método de coleta de informações mais utilizado nas pesquisas sociais (Alencar, 2000), foi escolhida como técnica de coleta de dados primários, por constituir uma técnica apropriada à natureza desta tese. O tipo de entrevista utilizado foi a semi-estruturada, um tipo em que o pesquisador faz perguntas objetivas e deixa que o entrevistado as responda livremente (Alves-Mazzotti & Gewandsznager, 1998). Segundo Alencar (2000), a vantagem desse tipo de questionário é que ele permite ao entrevistado fornecer suas opiniões abertamente.

As entrevistas foram gravadas e transcritas e, assim, segundo Flick (2004), permitiram que se transformassem realidades interessantes em textos. O resultado é a produção de contos a partir do campo. Para Flick (2004), a realidade somente se apresenta ao cientista de forma substanciada, como texto ou, em termos técnicos, como protocolo. “Fora dos textos a ciência perdeu seus direitos, pois somente se consegue formular um enunciado científico quando e na medida em que os eventos tiverem encontrado um depósito ou deixado um rastro” (Flick, 2004, p. 212). A realidade em forma de texto é a construção de uma nova realidade, sendo essa a única (versão da) realidade disponível ao pesquisador durante suas interpretações seguintes. O mesmo autor alerta para o fato de que toda transcrição de realidades sociais está sujeita a estruturações e limitações.

As entrevistas foram realizadas com dirigentes de cada uma das três universidades estudadas, no período de novembro de 2008 a março de 2009. Nas três foram entrevistados o reitor e o pró-reitor de planejamento. Na UFMG, foram realizadas entrevistas adicionais com a diretora de avaliação institucional,

responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional daquela universidade e com o diretor executivo da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP). Esta fundação oferece suporte e apoio à UFMG desde 1975, tendo movimentado e gerenciado, só no ano de 2008, mais de R\$ 500 milhões em projetos.

No Quadro 10 observa-se a lista completa de entrevistados.

QUADRO 10 Lista dos entrevistados, por universidade.

UFMG	REITOR
	PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO
	DIRETORA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL
	DIRETOR EXECUTIVO DA FUNDEP
UFJF	REITOR
	PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO
UFU	REITOR
	PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

Cumprir mencionar que foi adotada a técnica de análise de conteúdo visando apreender as percepções, opiniões e as experiências vivenciadas pelos autores organizacionais. Para Flick (2004), a análise do conteúdo é um dos procedimentos clássicos para a apreciação do material textual. Bardin (1979) afirma que a análise de conteúdo abrange as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens (quem as emitiu, em que contexto e/ou os possíveis efeitos por elas produzidos).

Minayo (2000, p. 87) afirma que a análise de conteúdo polariza o rigor da objetividade e a riqueza da subjetividade, “ao ultrapassar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação e alcançar uma vigilância crítica em relação à comunicação de documentos, textos literários, biografias, entrevistas ou observação”.

A análise documental é uma forma de obtenção de dados por meio de fontes secundárias, da pesquisa documental em atas, livros, periódicos, documentos, demonstrações contábeis, leis, decretos, portarias, regimentos, estatutos, organogramas, resoluções, relatórios de gestão e planos institucionais. Essa coleta levou em consideração aspectos processuais e históricos das universidades durante o período de análise. A escolha, segundo a recomendação de Alencar (2000), observou também o potencial de cada documento em proporcionar uma visão geral do cenário analisado.

A lista dos principais documentos analisados em cada universidade encontra-se no Quadro 11.

QUADRO 11 Lista dos documentos analisados por universidade.

UFMG	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Estatuto da UFMG, aprovado em 1999 ◆ Regimento da UFMG ◆ Plano de Desenvolvimento Institucional 2008-2012, aprovado em 2008 ◆ Resolução nº 10 de 30 de novembro de 1995, que estabelece os critérios para prestação de serviço no âmbito da UFMG ◆ Relatório de Gestão 2008 ◆ Histórico e UFMG em números, constantes no sítio da instituição
UFJF	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Estatuto da UFJF, aprovado em 1998 ◆ Regimento da UFJF ◆ Resolução nº 19/2004, do Conselho Superior da UFJF, que estabelece regras administrativas e de gestão dos cursos de pós-graduação lato sensu na Universidade Federal de Juiz de Fora. ◆ Resolução nº 12/2005, que disciplina o disposto no Decreto nº 5.205⁷, de 14 de setembro de 2004, sobre o credenciamento das fundações de apoio à UFJF. ◆ Resolução nº 12/2005, que dispõe sobre a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no âmbito da UFJF e estabelece regras para a prestação de serviço. ◆ Relatório de Gestão 2008 ◆ Histórico e dados estatísticos da UFJF, constantes no sítio da instituição

Continua...

⁷ Decreto que regulamentou a Lei Nº. 8.958, a Lei das Fundações.

QUADRO 11 Continuação.

UFU	<ul style="list-style-type: none">◆ Estatuto e regimento da UFU◆ Relatório de Gestão 2006◆ Plano de Expansão da UFU – 2008-2012◆ Resolução nº 01/88 do CONSEP, fixa normas para as atividades de extensão na UFU;◆ Resolução nº 02/90 do CONSEP, aprova normas para encaminhamento dos Projetos de Ensino, Pesquisa e Extensão;◆ Resolução nº 1/96 do CONDIR, dispõe sobre a participação da UFU na execução de projetos desenvolvidos por fundações de apoio;◆ Resolução 04/98 do CONDIR fixa valores de pró a ser percebido por professores e/ou técnicos administrativos da Universidade Federal de Uberlândia e/ou outras instituições em cursos de extensão, especialização, aperfeiçoamento e outros, previstos na Resolução nº 01/96 do CONDIR e executados por fundações de apoio.◆ Histórico e dados estatísticos da UFU, constantes no sítio da instituição
------------	--

4.5 Esquema de análise desenvolvido e suas relações com os objetivos desta tese

Uma releitura dos objetivos específicos desta tese, após ter sido feita uma apresentação das mudanças por que passam as universidades brasileiras no período recente, as alterações nas forças de coordenação (Estado, mercado e oligarquias acadêmicas) que atuam sobre estas instituições e os aspectos teóricos sobre formulação de estratégia, estruturas organizacionais e governança corporativa em universidades, permite o desenvolvimento de um esquema de análise que norteará os estudos de casos. No Quadro 12 é apresentado o esquema de análise desenvolvido e a relação de cada uma de suas etapas com os objetivos específicos desta tese.

QUADRO 12 Esquema de análise e suas relações com os objetivos específicos.

1) Descrever os processos de mudança e de transformação das universidades públicas, em especial os aspectos relativos às novas relações universidade – ambiente.	Processo de mudanças nas universidades a partir do início da década de 1990
2) Identificar as implicações e a complexa problemática que envolve a relação da universidade com o Estado, a oligarquia acadêmica e o me Estado como os interesses e conflitos emergentes	Nova realidade das universidades e as forças de coordenação
3) Descrever as mudanças nas estruturas organizacionais, estratégias das universidades públicas mineiras, à luz das teorias organizacionais.	
4) Demonstrar como as teorias de governança corporativa podem auxiliar na gestão das universidades públicas mineiras em um ambiente ambíguo, mutável e dinâmico.	Conclusões
5) Propor ações e recomendações que visem à harmonização dos interesses e conflitos nas relações entre os diversos atores: universidade, Estado, oligarquia acadêmica e mercado.	

O esquema analítico pode ser mais bem compreendido se estudado em quatro etapas. A primeira etapa refere-se ao desenvolvimento atual do sistema de ensino superior no Brasil, que resultou em significativas mudanças para as universidades, entre as quais se deve destacar o processo em que estas instituições assumem novas funções. Nesta etapa, o esquema analítico busca atingir o primeiro objetivo específico desta tese: descrever os processos de mudança e de transformação das universidades públicas, em especial os aspectos relativos às novas relações universidade-ambiente. Este objetivo já foi parcialmente atingido, no capítulo 2, quando foram apresentados aspectos históricos da evolução da universidade no Brasil e um estudo baseado em diversos autores e em dados do Censo da Educação Superior no Brasil sobre as mudanças nas universidades brasileiras. Para atingir este objetivo específico, nos

estudos de caso, são apresentadas as percepções dos dirigentes das universidades estudadas, obtidas por meio das entrevistas, quanto a este processo de mudança. Os dados do Quadro 13 procuram estabelecer a relação entre objetivo específico, esquema analítico, referencial teórico e entrevistas realizadas.

QUADRO 13 Compatibilização entre o primeiro objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.

Objetivo específico	1) Descrever os processos de mudança e de transformação das universidades públicas, em especial os aspectos relativos às novas relações universidade-ambiente.
Etapa concernente ao esquema analítico	Processo de mudanças nas universidades a partir do início da década de 1990
Referencial teórico associado	- Histórico das universidades - Período recente - Processos de mudanças
Obtenção de dados Entrevista Questões associadas	1) Quais as grandes mudanças percebidas pelo senhor (a), no papel das universidades, nos últimos 15 anos? 2) Como o senhor (a) avalia o fato de esta universidade estar assumindo estas novas funções? Quais os aspectos positivos e negativos que o senhor vê nesta nova realidade?

A segunda etapa do esquema analítico refere-se à influência desta nova realidade experimentada pelas universidades nas três forças de coordenação (Estado, mercado e oligarquia acadêmica) propostas por Clark (1983). Nesta etapa, este esquema procura atingir o segundo objetivo específico, qual seja: identificar as implicações e a complexa problemática que envolve a relação da universidade com o Estado, a oligarquia acadêmica e o mercado, bem como os interesses e conflitos emergentes. Partindo dos conceitos explorados no capítulo 2, quando o modelo de Clark (1983) foi apresentado, serão discutidas, nos estudos de caso, as percepções dos dirigentes das universidades estudadas, acerca das influências destas três forças de coordenação nas universidades, bem como dos conflitos gerados. Os dados do Quadro 14 procuram estabelecer a

relação entre o segundo objetivo específico, o esquema analítico, o referencial teórico e as entrevistas realizadas.

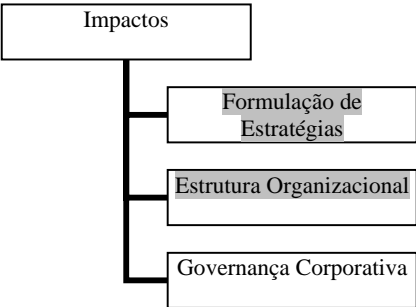
QUADRO 14 Compatibilização entre o segundo objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.

Objetivo específico	2) Identificar as implicações e a complexa problemática que envolve a relação da universidade com o Estado, a oligarquia acadêmica e o mercado, bem como os interesses e conflitos emergentes
Etapa concernente ao esquema analítico	Nova realidade e as forças de coordenação
Referencial teórico associado	- O Modelo de Clark (1983) sobre as três forças de coordenação
Obtenção de dados Entrevista Questões associadas	3) De que forma o senhor (a) percebe a ação do Estado na vida na universidade? 4) De que forma o senhor (a) percebe a ação do mercado na vida da universidade? 5) Estas duas forças (Estado e mercado) quando atuam sobre a universidade geram conflitos? Como reagem as lideranças acadêmicas?

A terceira etapa do esquema analítico está associada aos impactos gerados pelas mudanças por que passam as universidades na estrutura organizacional e na formulação de estratégias destas instituições. Nesta etapa, o esquema analítico procura atingir o terceiro objetivo específico, qual seja: descrever as mudanças nas estruturas organizacionais e estratégias das universidades públicas mineiras, à luz das teorias organizacionais. As mudanças nas estruturas organizacionais são analisadas a partir das teorias apresentadas no capítulo 3 e se baseiam em dados obtidos nos estatutos e regimentos das universidades e opiniões dos dirigentes sobre o papel dos reitores na nova realidade das universidades brasileiras. Os aspectos relacionados à formulação de estratégias foram estudados tendo por base o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (no caso da UFMG, única das três universidades estudadas que possuía tal documento) e a percepção dos dirigentes sobre o processo de formulação de estratégias em suas instituições. Os dados do Quadro 15

procuram estabelecer a relação entre o terceiro objetivo específico, o esquema analítico, o referencial teórico, as entrevistas realizadas e os dados obtidos para a análise documental.

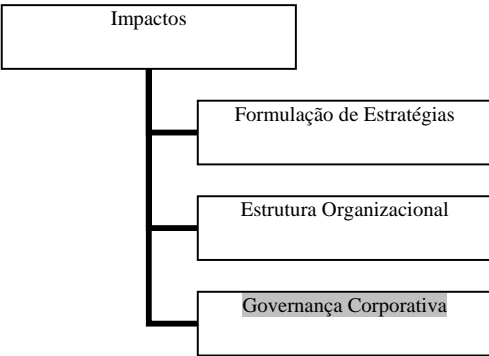
QUADRO 15 Compatibilização entre o terceiro objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.

Objetivo específico	3) Descrever as mudanças nas estruturas organizacionais, estratégias das universidades públicas mineiras, à luz das teorias organizacionais.
Etapa concernente ao esquema analítico	 <pre> graph TD A[Impactos] --- B[Formulação de Estratégias] A --- C[Estrutura Organizacional] A --- D[Governança Corporativa] </pre>
Referencial teórico associado	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuições teóricas acerca da estrutura organizacional - Aspectos teóricos sobre estratégia
Obtenção de dados Entrevista Questões associadas	<p>6) Na percepção do senhor (a), estes planejamentos são efetivamente seguidos ou novas estratégias vão surgindo como respostas às exigências do ambiente?</p> <p>7) A universidade consegue formular estratégias integradas, ou cada unidade acadêmica possui suas estratégias?</p> <p>8) Em sua opinião, dentro desta nova realidade das universidades, o papel desempenhado pela reitoria está mudando? Quais são estas mudanças?</p>
Obtenção de dados Análise documental	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (no caso da UFMG) • Estatuto e regimento da universidade

A quarta etapa do esquema analítico refere-se aos impactos gerados pelas mudanças por que passam as universidades na governança destas instituições. Nesta etapa, procura-se atingir o quarto objetivo específico desta tese: demonstrar como as teorias de governança corporativa podem auxiliar na gestão das universidades públicas mineiras em um ambiente ambíguo, mutável e

dinâmico. A adoção dos princípios e das normas de governança corporativa, como visto no capítulo 3, auxilia as organizações na busca pelo atendimento e na conciliação de todos os interesses envolvidos dos diversos *stakeholders*, bem como propicia transparência e controle na gestão de seus recursos. Para analisar como as boas práticas de governança corporativa podem auxiliar as universidades neste processo de mudança por que passam, serão analisadas as normas de controle de cada universidade e a percepção dos dirigentes sobre a transparência na gestão de seus recursos. Os dados do Quadro 16 procuram estabelecer a relação entre este objetivo específico, o esquema analítico, o referencial teórico, as entrevistas realizadas e os dados obtidos para a análise documental.

QUADRO 16 Compatibilização entre o quarto objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.

Objetivo específico	4) Demonstrar como as teorias de governança corporativa podem auxiliar na gestão das universidades públicas mineiras em um ambiente ambíguo, mutável e dinâmico.
Etapa concernente ao esquema analítico	 <pre> graph TD Impactos[Impactos] --- H[] H --- Estrat[Formulação de Estratégias] H --- Org[Estrutura Organizacional] H --- Gov[Governança Corporativa] </pre>
Objetivo específico	4) Demonstrar como as teorias de governança corporativa podem auxiliar na gestão das universidades públicas mineiras em um ambiente ambíguo, mutável e dinâmico.
Referencial teórico Associado	<ul style="list-style-type: none"> - Aspectos teóricos sobre governança corporativa - Governança corporativa na gestão pública

Continua...

QUADRO 16 Continuação.

Obtenção de dados Entrevista Questões associadas	9) Na opinião do senhor (a), a universidade consegue ser transparente, na gestão dos recursos captados nas novas funções?
Obtenção de dados Análise documental	<ul style="list-style-type: none"> Resoluções e normas de controle definidas por cada universidade e apresentadas no Quadro 9

Finalmente, a quinta e última etapa do esquema analítico está associada às ações e às recomendações que deverão ser adotadas pelas universidades, conforme o quinto objetivo específico: propor ações e recomendações que visem à harmonização dos interesses e conflitos nas relações entre os diversos atores: universidade, Estado, oligarquia acadêmica e mercado. Os dados do Quadro 17 procuram estabelecer a relação entre o último objetivo específico, o esquema analítico e as entrevistas realizadas.

QUADRO 17 Compatibilização entre o quinto objetivo específico com os referenciais teóricos, o esquema analítico e as fontes de dados.

Objetivo específico	5) Propor ações e recomendações que visem à harmonização dos interesses e conflitos nas relações entre os diversos atores: universidade, Estado, oligarquia acadêmica e mercado.
etapa concernente ao esquema analítico	Conclusões
Obtenção de dados Entrevista Questões associadas	10) Na opinião do senhor (a), para onde deve caminhar a Universidade Pública brasileira?

Considerando as etapas apresentadas relativas ao esquema analítico, pode-se caminhar para a apresentação e discussão dos estudos de caso das três universidades.

5 ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

5.1 Caracterização da instituição enquanto objeto do estudo

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) é a maior universidade mineira e uma das mais importantes do Brasil. Como a maioria das universidades brasileiras, sua origem está na fusão de diversas faculdades isoladas, com histórias que remontam ao período colonial brasileiro.

Em Minas Gerais, a primeira instituição de nível superior - a Escola de Farmácia, de Ouro Preto - data de 1839. Em 1875 foi criada a Escola de Minas e, em 1892, já no período republicano, a antiga capital do estado ganhou também a Faculdade de Direito. Em 1898, com a mudança da capital, a Faculdade de Direito foi transferida para Belo Horizonte. No ano de 1907, criou-se a Escola Livre de Odontologia e, quatro anos mais tarde, a Faculdade de Medicina e a Escola de Engenharia. Em 1911, surgeIU o curso de Farmácia, anexo à Escola Livre de Odontologia.

A constituição de uma universidade em Minas Gerais já fazia parte dos planos políticos dos Inconfidentes. A ideia, porém, só se concretizou em 1927, com a criação da Universidade de Minas Gerais (UMG), instituição privada, subsidiada pelo Estado, surgida da união das quatro escolas de nível superior então existentes em Belo Horizonte. A UMG permaneceu na esfera estadual até 1949, quando foi federalizada. Ainda na década de 1940, foi incorporada ao seu patrimônio territorial uma extensa área, na região do bairro da Pampulha, para a construção da cidade universitária. Os primeiros prédios erguidos onde é hoje o campus Pampulha foram o do Instituto de Mecânica (atual Colégio Técnico) e o da reitoria. O campus só começou a ser efetivamente ocupado pela comunidade universitária nos anos 1960, com o início da construção dos prédios que hoje abrigam a maioria das unidades acadêmicas.

O nome atual - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) - só foi adotado em 1965. Naquela época, já estavam integradas à UFMG a Escola de Arquitetura e as faculdades de Filosofia e de Ciências Econômicas. Depois, como parte de sua expansão e diversificação, incorporou e criou novas unidades e cursos. Surgiram, então, sucessivamente, a Escola de Enfermagem (1950), a Escola de Veterinária (1961), o Conservatório Mineiro de Música (1962) e as Escolas de Biblioteconomia (1962), Belas-Artes (1963) e Educação Física (1969).

Em 1968, a Reforma Universitária impôs profunda alteração à estrutura orgânica da UFMG. Dessa reforma resultou o desdobramento da antiga Faculdade de Filosofia em várias faculdades e institutos. Surgiram, assim, a atual Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, o Instituto de Ciências Biológicas, o Instituto de Ciências Exatas e seus respectivos ciclos básicos, o Instituto de Geociências e as faculdades de Letras e de Educação (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2009).

Na Tabela 8 encontram-se os dados sobre o número de cursos e alunos da UFMG. Além dos cursos apresentados, há ainda quatro de graduação a distância e quatro de especialização, também a distância. Regularmente, são oferecidas 4.714 vagas para os seus cursos de graduação. Os cursos de pós-graduação oferecem, no total, 5.780 vagas.

TABELA 8 Número de cursos e alunos da UFMG, em 2008.

NÍVEL	NÚMERO DE CURSOS	NÚMERO DE ALUNOS
Graduação	65	23.709
Especialização, MBA e residência	115	5.312
Mestrado	65	3129
Doutorado	56	2409
Educação básica e profissionalizante	-	1.343
Total de Alunos		35.902

Fonte: UFMG (2009).

A UFMG tem um total de 2.446 professores, sendo 102 graduados (4,2%), 152 especialistas (6,2%), 600 mestres (24,5%) e 1.592 doutores e livres docentes (65,1%). Completam o quadro de servidores 4.445 servidores técnico-administrativos.

O espaço físico total que ocupa é de 8.794.767 m², com 592.053 m² de área construída.

5.2 Percepção dos dirigentes, quanto às mudanças ocorridas na relação UFMG e ambiente

Para os dirigentes da UFMG, o processo de mudança que leva as universidades a assumirem novas funções é algo normal e positivo. Para o Reitor, ao assumir estas novas funções, as universidades estão desempenhando um papel relevante no processo de desenvolvimento econômico.

Hoje, se você tem um aglomerado, uma população, um país que ambiciona o estatuto de nação, ele precisa de uma universidade independente, autônoma, competente e compromissada. Então, você não vai ver país desenvolvido que não tem uma universidade desenvolvida, não há possibilidade. Porque a gente lida com o conhecimento e o conhecimento é essencial para o desenvolvimento. Então, nesse sentido, eu acho que todas as forças de todas as instituições precisam trabalhar de olhos postos no futuro, numa escala maior da humanidade, mas numa escala mais localizada do país e até da região. Nesse sentido, não tem possibilidade de a universidade ficar fora disso. E ela fica diretamente envolvida, formando pessoas através do ensino, seja de graduação ou de pós-graduação, gerando conhecimento através da pesquisa e interagindo diretamente através da extensão.

Compartilhando de visão semelhante à do reitor, a diretora de Avaliação Institucional associa as novas funções das universidades a uma exigência do sistema capitalista.

Em primeiro lugar, eu vejo como algo que é normal, faz parte do papel de uma universidade de grande porte em uma sociedade que está com a configuração que ela tem; uma sociedade em constante mudança, uma sociedade que demanda muito de conhecimento e a universidade tem muito a contribuir nisso. (...) Quer dizer, se nós estamos em uma universidade inserida em uma sociedade capitalista, na qual existem empresas capitalistas, não vejo porque a universidade não trabalhe preparando pessoal para o mercado de trabalho e que busque transferir o seu conhecimento para as empresas, para o mercado de trabalho.

Para o pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento, este processo de interação entre as universidades e a sociedade consubstancia-se em um fenômeno mundial, conforme o seguinte depoimento:

Eu acho que essa tendência, e acho que ela está acontecendo no mundo inteiro, da universidade ter um papel mais ativo, menos afastado da sociedade, eu acho positivo.

Algumas explicações para este fenômeno merecem ser destacadas. Para o diretor executivo da FUNDEP, a mudança no perfil dos professores das universidades explica este processo de aproximação das universidades com o mercado.

A minha área especificamente, que é a área de engenharia, antigamente o professor era, primeiro, engenheiro. Aí ele trabalhava na área de engenharia e virava professor ou paralelamente ele era professor da universidade. Esse quadro mudou a partir da reforma universitária, com a exigência da titulação e da dedicação exclusiva. Então, o que nós temos hoje? Nós temos um professor, um jovem formado na graduação por volta de vinte e dois, vinte e três anos, faz aí o mestrado, mais dois anos, depois, em geral, vai fazer o doutorado e, com trinta anos, ele volta e vira professor da universidade na área de engenharia. Então, esse jovem profissional tem um preparo acadêmico muito bom, ele tem um preparo teórico muito importante, entretanto, há uma deficiência grande no desempenho profissional, do que

a gente, em engenharia, chama de (vivência de) chão de fábrica. Uma das formas que têm se mostrado eficiente para fazer isso é através das prestações de serviço, através das consultorias que as empresas precisam. Então, essa interação que é feita através da própria prestação de serviço, de projetos de pesquisa junto com as empresas, a gente tem a oportunidade, dessa convivência com o profissional da área de engenharia, na realidade. Ela cobre as duas lacunas. Resolve o problema do setor empresarial de um aparato teórico que ela necessita e ela ajuda, de maneira simbiótica, a questão do profissional da universidade, que é o acadêmico.

Outra explicação para essas novas funções assumidas pela universidade foi apresentada pelo pró-reitor de Planejamento, ao citar a carência dos órgãos públicos de pessoal qualificado para conduzir determinados projetos, demandando, dessa forma, assessoria e consultoria das universidades públicas. O depoimento abaixo é revelador deste contexto.

Aqui no Brasil tem uma situação peculiar. Você vê que muitos órgãos estão procurando as universidades para resolver alguns problemas que não deveriam ser objetos das universidades. Eu acho que isso tem a ver um pouco com certo desmonte do aparato de inteligência de planejamento do Estado, que aconteceu na década de oitenta e noventa, principalmente. Então, hoje, com o país voltando a crescer, ele está precisando tomar algumas ações e ele não tem quadros na administração pública para fazer isso e ele recorre às universidades. Aqui mesmo, nós fomos procurados pelo Ministério do Planejamento, no ano passado, para fazer um diagnóstico, um acompanhamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que acabou não dando em nada. Nós não fechamos nenhum negócio, não fomos contratados, enfim, nem conveniados com eles. Mas, logo na primeira conversa com o Secretário Executivo Adjunto, eu falei assim: mas por que vocês estão pedindo isso para mim, para a Universidade? Isso é um papel do Ministério. E ele falou assim: mas nós não temos quadro, nós não temos gente. Até formar quadro, contratar e as pessoas terem experiência... Sabe quantos engenheiros tem no Ministério? Nenhum!

Os dirigentes da UFMG destacaram também alguns riscos que eles percebem neste processo. O pró-reitor de Planejamento destaca dois perigos nesta relação:

Do ponto de vista de desvantagens ou de perigos de nossa relação, eu vejo principalmente dois. Um é o perigo dos rumos que o avanço do conhecimento, que tem que ser feito dentro da universidade ser ditado por ... pelo mercado, no sentido de que você só vai fazer pesquisa se for financiada plenamente, você só vai fazer pesquisa de interesse da indústria e coisas desse tipo. Isso é um pouco perigoso. Você perder controle sobre a agenda de pesquisa e de avanço do conhecimento da própria universidade. (...) E, do ponto de vista micro, individual, é tomar cuidado para as pessoas não ficarem dedicadas demais a isso, individualmente. Um professor de dedicação exclusiva, que deve cumprir uma carga horária didática mínima, tem uma agenda de pesquisa, (...) se ele começar a atender demandas externas demais e, principalmente, se isso envolver recursos, aumento no recebimento dele, pode chegar uma hora em que ele vai dar muito mais prioridade para consultorias e para atender às demandas de fora da universidade do que para executar as políticas acadêmicas. Isso, inclusive, em prejuízo da qualidade das coisas que são feitas aqui.

Para a diretora de Avaliação Institucional, o cuidado que precisa ser tomado é o de não deixar que essas relações com o mercado se tornem a única razão de ser das universidades.

Ela não pode é se restringir a isso, de ser uma instituição voltada exclusivamente para o mercado. Ela tem um papel mais abrangente do que isso.

Denota-se que todos os dirigentes da UFMG entrevistados entendem o processo de intensificação desta relação com o mercado como algo normal e positivo, demonstrando também consciência dos riscos que esse processo pode acarretar. Sinaliza-se, assim, que esse fenômeno apresenta um estágio avançado

naquela Universidade. Para corroborar esta assertiva, perguntou-se aos dirigentes se os recursos financeiros captados são relevantes na equação de financiamento da UFMG. O discurso do pró-reitor de Planejamento confirma este fato:

Mas, resumindo a resposta à sua pergunta, o montante de recursos que entra na UFMG em quase todas as áreas através desse relacionamento com a sociedade, hoje, é uma parte importante do orçamento da universidade para o desenvolvimento e para o crescimento dela. É uma parte significativa.

Já o reitor, em que pese reconhecer a importância financeira desses recursos, afirma que este não pode ser o motivo que leva as universidades a atuarem mais próximas à sociedade.

Eu acho que é claro que isso tem importância no financiamento, mas não pode ser por causa do financiamento.

Este último relato enfatiza que os benefícios dos recursos advindos de ações com o mercado têm que estar associado à internalização de novas competências, conhecimentos e habilidades no âmbito do ensino e da pesquisa, conforme depoimento a seguir:

Existem três tipos de extensão: extensão que também é ensino, extensão que também é pesquisa ou extensão que é um engano, que não deveria ter. Não tem sentido uma extensão pela extensão, sem nenhum comprometimento, sem nenhum envolvimento do ensino ou da pesquisa. Na realidade, a extensão é mais uma maneira de realizar o ensino e a pesquisa. No tempo em que a gente vive esse trabalho de extensão, de engajamento direto junto às sociedades, às empresas e ao governo, eventualmente, gera recursos. E é correto gerar recursos porque não tem sentido você atuar na melhoria de um processo industrial, por

exemplo, e isso ser feito gratuitamente, porque isso seria uma forma de privatização, no momento em que você está usando um conhecimento, um tempo que é público, da universidade, para uma finalidade que vai ser apropriada por um ente privado. Não vejo nenhum problema, acho que é mais uma qualidade essa coisa de você ter recursos para fazer esse tipo de atividade. É normal, é o que se usa e é preciso ser regulado. No caso da nossa universidade, essa atividade que gera esse recurso é bem regulada. E acho que é uma coisa positiva, está na história da nossa instituição. Veio muito da área das tecnologias essa interação remunerada para a instituição, mas, hoje, aqui na nossa universidade, ela é geral, existe em todas as áreas.

Ressalta-se que a fala do reitor demonstra que o aporte de recursos oriundo de atividades e projetos de extensão no contexto do mercado e da sociedade são essenciais, fazendo parte de um processo histórico naquela instituição, devendo, porém, estar associado ao progresso e dinamização do ensino e da pesquisa. Depreende-se também do seu depoimento, a sua preocupação em não transferir conhecimentos e tecnologias da universidade para a esfera privada, sem uma justa contrapartida.

Considerando a realidade de que a UFMG mantém uma relação intensa e profícua com os diversos segmentos e setores do mercado e da sociedade, será analisada a percepção dos dirigentes, quanto às articulações com o Estado, o mercado e a oligarquia acadêmica, com ênfase nos conflitos de interesse, concernentes aos saberes e poderes de cada ator envolvido.

5.3 Percepção dos dirigentes quanto às articulações e interfaces da UFMG, considerando a tríade Estado, mercado e oligarquia acadêmica

Pela própria natureza jurídica das instituições federais, autarquias do governo federal, há um consenso, entre os dirigentes da UFMG, com relação à intensa ação coordenadora do Estado sobre as universidades. Apesar de os dirigentes reconhecerem o importante e fundamental papel do Estado na formulação e na condução das políticas de educação superior, este tema

estimulou os entrevistados a abordarem a questão da autonomia universitária. O pró-reitor de Planejamento afirmou que, ao exercer seu papel de coordenação, o Estado tem desrespeitado a autonomia universitária.

No caso da universidade pública, é óbvio que o Estado tem um papel importantíssimo. (...) A única coisa que não pode ser quebrada, e aí é um problema do Estado brasileiro atualmente, é a autonomia da universidade. Nós não temos a autonomia que a gente deveria ter, não temos.

A diretora de Avaliação Institucional cita dois exemplos em que o Estado extrapola suas funções e rompe a autonomia das Universidades.

Olha, eu acho que, no caso de uma universidade federal, o Estado tem um papel fundamental, tanto para fazer coisas como para impedir que se façam coisas. E aí são várias instâncias do Estado. Nós estamos para ser submetidos, no próximo ano, a uma lei do Congresso Nacional que obriga todas as universidades a incluírem cotas nos seus processos seletivos. Isto é interferência, no meu ver ... indevida, na autonomia das universidades. O que o Congresso deveria fazer é: as instituições públicas devem cumprir metas de até tantos alunos provenientes de escolas públicas e de até tanto negros, indígenas, em um prazo de x. Os instrumentos para cobrar isso serão estes, estes e estes. Perfeito, cada universidade usa os processos de ação afirmativa que considerem adequados. Aqui nós não adotamos cota, nós vamos ter que engolir cota goela abaixo. Nós fazemos procedimentos outros, mas vamos ter que engolir cota goela abaixo. Então, isto é uma interferência do Estado. Nós estamos com o maldito Acórdão⁸ do TCU agora que também nos cria um problema de bom tamanho. Parece que o TCU desconhece como funciona o sistema público.

Pode-se observar, a partir dos discursos dos dirigentes, que a ação coordenadora que o Estado exerce sobre a universidade é vista como legítima,

desde que os limites da autonomia não sejam violados. Em todos os discursos, o exemplo do REUNI esteve presente, como um caso em que o Estado propõe uma política e as universidades, autonomamente, aderem ou não, ou seja, o Estado exerce sua força coordenadora, respeitando, entretanto, a autonomia das universidades.

Se existe uma clara percepção sobre a atuação da força coordenadora do Estado, o mesmo não ocorre em relação ao mercado. O papel do Estado e a sua interface com as universidades estão calcados em uma ação política e ditames burocráticos legítimos e amplamente discutidos e aceitos, por meio de processos de discussão e negociação nas diversas instâncias. Estas colocações confirmam os postulados de Clark (1983), de que o papel coordenativo do Estado decorre de leis, regulamentos e do poder legítimo.

No entanto, no que concerne à coordenação das forças de mercado, a perspectiva de interação se configura como antítese do Estado, trabalhando sem o benefício de uma superestrutura, por meio de trocas desregulamentadas que conectam pessoas e situações, como já destacado por Clark (1983).

Em face deste contexto, enquanto as relações com o Estado são formais, no que se refere ao mercado, faz-se necessário o conceito de escolha social, mencionado por Clark (1983), sendo necessário conceber um método para organizar a cooperação entre as pessoas em que o comando autoritário e substituído pela perspectiva da “troca”. Assim, os dirigentes afirmaram que a universidade mantém uma relação soberana com o mercado, pela sua tradição, reputação e competências na geração de conhecimentos e tecnologias. Para o reitor, é importante a respeitabilidade acadêmica dos dirigentes, em especial o próprio reitor, para que a universidade possa se impor nestas relações.

⁸ Acórdão Nº. 2731/2008 do TCU, que determinou vários procedimentos para as Universidades nos seus relacionamentos com as Fundações de Apoio e levou a UFMG a acionar o TCU junto ao Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2008b).

Sobre outro prisma, o PRÓ-Reitor de Planejamento destacou a importância de a universidade estar atenta às demandas da sociedade e defende a importância de participação de pessoas externas, nos conselhos da instituição.

Em relação ao mercado eu falei um pouco no começo. Eu acho que o mercado não pode ditar as regras da universidade, mas também a universidade não tem que ficar olhando de nariz torto para o mercado não. Tem que interagir com ele, compreender ele, ouvir. Eu acho que a universidade brasileira, algumas até já têm, devia ter mais gente da comunidade dando palpite, mesmo que você ache que o palpite do cara: esse cara não entende coisa nenhuma de universidade! Não entende de universidade, mas ele entende da cidade, entende da... Se você pegar, tipo um conselho comunitário, por exemplo. O nosso estatuto prevê a criação, a existência de um conselho comunitário; ele nunca foi criado. Conselho Comunitário, que só teria gente de fora, esse teria gente só de fora. Empresários, trabalhadores, poderes públicos da esfera municipal. Nós somos a universidade da cidade de Belo Horizonte, nós somos a universidade do estado de Minas Gerais e somos uma universidade brasileira. Então, que a gente tem que ter gente dos três poderes para ficar... Falam: eu acho que a universidade devia resolver os problemas dos meninos abandonados não sei da onde. Deixa o cara falar, qual é o problema? Se não for o papel da universidade, você explica para ele. E aí, uns dois ou três representantes desse Conselho Comunitário teriam assento no Conselho Universitário, mas nunca foi implantado. Eu acho que deveria ser.

Quando os dirigentes foram questionados sobre suas percepções acerca dos conflitos existentes na instituição, gerados a partir das relações que a universidade passou a manter com a sociedade, manifestaram que as reações já foram maiores no passado e hoje têm menor intensidade. O diretor executivo da FUNDEP explica este fato, argumentando que os novos professores doutores que chegam à universidade estão mais suscetíveis a esse tipo de interação com a sociedade.

Já foi muito maior, hoje ela está menor. (...) Então, na realidade, a gente, hoje, vive uma universidade nova, uma universidade que tem sido demandada, tem sido questionada, onde a figura daquele professor que era, enfim, afastado da realidade, que vivia só com seus alunos, essa coisa hoje é diferente. (...) Os jovens doutores estão chegando com novas ideias, trazendo novas oportunidades, novos pensamentos na universidade. (...) Eu vejo que, ideologicamente, há alguns questionamentos, mas, hoje, menor do que existiam quando eu, por exemplo, comecei a participar de projetos de prestação de serviço, cursos de extensão para empresas. Hoje, isso está mais disseminado.

Esta observação sobre a postura dos novos doutores das universidades frente às relações mantidas com o mercado permite supor que os interesses acadêmicos estão sendo cada vez mais compatibilizados com as demandas do mercado. Clark (1983) pontua que o poder acadêmico está calcado no conhecimento e *expertise* que no ambiente mutável, dinâmico e em transformação é altamente demandado pelas organizações.

Entretanto, outra duas fontes de conflitos foram citadas pelos dirigentes. A primeira é o TCU que, segundo o reitor, extrapola suas funções constitucionais de controle externo.

Eu acho que, hoje, o conjunto das instituições enfrenta talvez uma quarta força, bem difícil, que é o Tribunal de Contas. Afinal de contas, ele se coloca como legislador, executor, judiciário, como tudo. Ele é uma Corte de Contas importante, necessária numa democracia, mas que, simplesmente, precisa de alguém ou alguma outra instituição estabelecer os limites. Hoje, o gestor – e esse é um problema sério – ele vive uma instabilidade jurídica violenta porque, hoje, uma coisa é certa, amanhã não é mais. E depende do TCU dizer se é ou não é.

A outra fonte de conflitos são os sindicatos. Conforme o reitor, por temerem que esta relação com as empresas represente um processo de

privatização das universidades, os sindicatos combatem os projetos de parcerias universidade-empresa.

Esse aí é um problema: às vezes, os sindicatos não entendem muito bem isso. Eles acham que ter um parque tecnológico é privatização; agora, querem o último modelo de gravador, querem o laptop mais avançado. Agora, não entendem que nós precisamos ajudar a desenvolver os produtos do país. Então, é uma visão pequena, curta. É muito comum isso, no meio de estudantes. Então, é muito comum que “parque tecnológico, isso aí vai privatizar, vai colocar a universidade a serviço das empresas”, não tem nada a ver. Mas querem o último modelo do último produto do telefone mais novo, tudo ideal.

No próximo tópico, serão discutidos os impactos na estrutura organizacional da UFMG, provocados pelas mudanças nas relações da universidade com o ambiente.

5.4 Impactos das novas relações com o ambiente na estrutura organizacional da UFMG

5.4.1 Desenho organizacional

Compõem a UFMG os seguintes órgãos, distribuídos de acordo com suas respectivas esferas de competência:

- órgãos de deliberação superior: Conselho Universitário e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão;
- órgãos de fiscalização: Conselho de Curadores;
- órgãos da administração superior: Reitoria e seus órgãos auxiliares e Conselho de Diretores;
- órgãos de ensino, pesquisa e extensão: unidades acadêmicas (em número de 18), unidades especiais e órgãos suplementares;

- órgãos de consulta: Conselho de Integração Comunitária.⁹

Ao Conselho Universitário cabe formular a política geral da instituição nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar. É integrado pelo reitor, como presidente, pelo vice-reitor, pelos diretores das unidades acadêmicas, pelos diretores gerais das unidades especiais não-vinculadas a unidades acadêmicas, por representantes docentes, discentes e servidores técnico-administrativos, nos termos do Estatuto da UFMG, bem como por representação do Conselho de Integração Comunitária.

Ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, órgão técnico de supervisão e de deliberação em matéria de ensino, pesquisa e extensão, compete exercer, entre outras, as seguintes funções: estabelecer as diretrizes do ensino, da pesquisa e da extensão na universidade; submeter ao Conselho Universitário proposta de criação de câmaras acadêmicas; manifestar-se sobre criação, desmembramento, fusão e extinção, pelo Conselho Universitário, de unidades acadêmicas, unidades especiais, departamentos ou estruturas equivalentes; estabelecer as condições para criação e atribuição de atividades acadêmicas curriculares; fixar número de vagas; aprovar o currículo, o projeto de funcionamento e o regulamento de cursos de graduação, mestrado e doutorado, bem como de cursos sequenciais que conduzam a diploma e outros, e determinar a localização dos colegiados de curso, por proposta das respectivas câmaras, observado o disposto no estatuto da UFMG. Esse Conselho é integrado pelo reitor, como presidente, pelo vice-reitor, pelos pró-reitores que presidem as câmaras acadêmicas – de graduação, de pós-graduação, de pesquisa e de extensão – e por representantes docentes e discentes, nos termos do Estatuto da UFMG.

⁹ Este órgão, apesar de criado estatutariamente, ainda não foi instalado efetivamente na UFMG.

O Conselho de Curadores é o órgão de fiscalização econômico-financeira da UFMG e tem por competências, entre outras: pronunciar-se sobre a proposta orçamentária e o orçamento-programa; pronunciar-se conclusivamente sobre os balanços e a prestação de contas do reitor; pronunciar-se sobre a aquisição, a locação, a gravação, a permuta e a alienação de bens imóveis pela instituição e pronunciar-se sobre prestação de garantias para a realização de operações de crédito.

A Reitoria, órgão de administração geral, supervisiona e controla a execução das atividades administrativas da universidade e, para esse fim, compete-lhe estabelecer as medidas regulamentares cabíveis. É integrada pelo reitor, pelo vice-reitor, pelas pró-reitorias, pela procuradoria jurídica e por assessorias. Entre as atribuições do reitor, incluem-se: representar a UFMG em juízo e fora dele; administrar, superintender e fiscalizar as atividades da instituição; presidir reuniões de órgãos colegiados da universidade; nomear os diretores e vice-diretores das unidades acadêmicas, empossando-os em sessão pública; nomear e empossar os dirigentes de órgãos e repartições da área administrativa e de órgãos suplementares; praticar, por proposta fundamentada pelos órgãos competentes, os atos relativos à admissão, vida funcional e exoneração ou demissão dos servidores docentes e técnico-administrativos da instituição; apresentar, anualmente, ao Conselho Universitário, nos termos do estatuto e do regimento geral da UFMG, o plano de trabalho, o orçamento, o relatório e a prestação de contas de sua gestão e conferir graus, diplomas, certificados acadêmicos e títulos honoríficos.

O Conselho de Diretores é órgão de assessoria executiva da administração superior da UFMG, competindo-lhe traçar normas operacionais para matérias aprovadas pelo Conselho Universitário, decidir aquelas que lhe forem delegadas por esse órgão e assessorar nas de competência do reitor. Integram esse conselho o reitor, o vice-reitor, os pró-reitores, os diretores das

unidades acadêmicas, os diretores-gerais das unidades especiais e representantes do corpo discente, nos termos do art. 78 do estatuto da UFMG, e do corpo técnico-administrativo, nos termos do art. 84 do mesmo documento.

As unidades acadêmicas, estabelecimentos de ensino que possuem sede e estruturas administrativas próprias, realizam atividades de pesquisa e de extensão e oferecem cursos superiores que resultam na concessão de diplomas de graduação e de pós-graduação. As unidades especiais promovem atividades de ensino, pesquisa e de extensão, mas não oferecem cursos que resultem na concessão de diplomas de graduação, como por exemplo, as atividades de educação básica.

O Conselho de Integração Comunitária é um órgão estabelecido estatutariamente, mas ainda não-instalado na UFMG. No estatuto, ele é definido como órgão de caráter consultivo, que tem por objetivo prover apoio institucional e técnico, além de subsídios de natureza crítica, visando à maior integração da universidade com a sociedade. Vale destacar que o atual estatuto da UFMG foi aprovado em 1999. Ao conceber este órgão, a UFMG demonstrou consciência em relação ao momento histórico que compele as universidades a se voltarem mais para a sociedade. Por outro lado, a não instalação efetiva desse conselho retrata o quanto é difícil a real aproximação das universidades com a sociedade.

Uma primeira análise do desenho organizacional da UFMG à luz da tipologia proposta por Hardy & Fachin (2000) permite perceber a configuração da clássica burocracia profissional, no seu subtipo missionário. A característica do desenho organizacional que remete a esta configuração é a clara descentralização de poder, manifesta em uma grande rede de colegiados e de unidades acadêmicas autônomas. O pró-reitor de Planejamento, ilustrando esta configuração, argumenta que os departamentos apresentam grande autonomia, reduzindo a esfera de poder, atuação e abrangência da reitoria.

A universidade é meio anárquica mesmo. Com esse tanto de departamento, com esse tanto de curso, com a autonomia que todos gostam de ter aqui dentro, não só acadêmica, mas também de gestão, o poder de mando do dirigente maior é muito pequeno.

Para Hardy & Fachin (2000), o que caracteriza o subtipo missionário é um objetivo comum associado à excelência. Em suma, constatou-se, por meio das entrevistas e nos documentos analisados, a preocupação em ter a UFMG como uma das melhores universidades brasileiras, internalizando maior profissionalização, interface com o mercado e desenvolvimento de novos produtos e serviços, por meio de ações de pesquisa e atividades de extensão diferenciadas.

5.4.2 Percepção dos dirigentes das funções da administração central frente à nova realidade das universidades

Duas funções da administração central de uma universidade foram mencionadas no discurso dos dirigentes. A primeira e mais complexa é a de coordenar as ações institucionais, na busca da excelência acadêmica, com o objetivo de estabelecer uma organicidade. A diretora de Avaliação Institucional defende esta ideia:

O que seria o papel de uma reitoria, eu vejo como um papel (...) necessário, no sentido de dar uma coordenação, de estabelecer uma coordenação das ações institucionais. E, mais do que isto, mais do que apenas coordenar as ações das unidades, porque eu vejo a universidade muito mais do que uma soma de unidades acadêmicas, é a reitoria que dá essa unidade. A administração central tem esse papel de dar essa unidade institucional, essa identidade. Além disso, de colher e de coordenar as ações das unidades, é de estabelecer propostas, estabelecer diretrizes que sejam inovadoras. (...) Mais do que isso, me parece que é missão de uma reitoria apresentar essas propostas por meio de estudos que ela realize, tanto no sentido de assegurar sua excelência acadêmica quanto de assegurar a questão da relevância social.

A segunda função de uma reitoria, destacada pelo pró-reitor de Planejamento, é a de prover a universidade de recursos e de gestão competente para dar apoio aos projetos acadêmicos. Segundo esta concepção, a administração é vista como uma atividade meio, que oferece suporte às atividades fins: ensino, pesquisa e extensão.

Eu acho que a reitoria tem que ter em mente que ela é uma atividade meio porque a atividade fim está acontecendo lá na ponta: é o ensino, a pesquisa e a extensão. Então, o papel da reitoria tem que ser facilitar a vida das pessoas e viabilizar o desenvolvimento das atividades fim. (...) A administração central tem que resolver e tem que ir atrás de recursos. Não pode ficar sentado porque senão o recurso não vem, não vem mesmo. Não chega ninguém aqui falando: eu tenho uma porção de dinheiro, você não quer não? Isso não existe, se você não pedir dinheiro ele não aparece. E isso é verdade aqui e em qualquer lugar do mundo: o dinheiro só vem se você pedir. E, para pedir dinheiro, você tem que saber onde pedir, tem que ter uma rede de relações importantes, tem que ter atuação política, tem que respeitar todo mundo. Antigamente, a universidade não sabia quem era o governador, não sabia quem era o prefeito. Isso, hoje, é importantíssimo. Hoje, você tem que ter uma relação boa.

Estas duas visões do papel de uma reitoria ilustram o clássico debate sobre o perfil do reitor: ser um educador ou zelador, nas palavras de Dodds (1962), citado por Kerr (2005). Kerr (2005) defende que, para uma universidade que tem um propósito e uma visão, é necessário um reitor com capacidade de liderar a sua instituição, ou seja, nas palavras de Dodds (1962), citado por Kerr (2005), um educador. Ao analisar as palavras do próprio reitor, visualiza-se que, de acordo com a sua ótica, a essência do trabalho é a de um educador:

Mas eu acho que quem tem que presidir a universidade é um acadêmico. Agora, um acadêmico aberto, um acadêmico de fato, que conhece as forças do mercado, que conhece a importância do Estado, do Estado democrático,

evidentemente, e conhece a questão do mundo, das inter-relações, do protagonismo ou não protagonismo de uma determinada nação. O que uma nação almeja ou deve almejar pelo menos? (...) Mas, eu entendo que a administração da universidade em qualquer nível, sobretudo, claro, na reitoria, mas também nas unidades, precisa ser feita por pessoas com prestígio acadêmico, exatamente para ter a autonomia, a condição de um diálogo não-subalterno, seja com o governo, com o mercado ou com as forças internas.

A superação do dilema do papel do reitor como zelador ou educador se dá, na concepção de multiversidade proposta por Kerr (2005), que imprime um modelo de gestão complexo e multifacetado requerendo a conciliação dos dois papéis. Ou seja, nas palavras do autor, o reitor da multiversidade é um líder, um educador, um criador, um iniciador, um indivíduo que exerce o poder, um impulsionador; mas ele também incorpora a postura de um burocrata, um zelador, aquele que busca consenso, um ser persuasivo, um “limitador”. Mas, acima de tudo, ele é um mediador.

Para qualquer que seja o modelo de gestão da administração central, liderança educadora ou zeladoria burocrática, são necessários planejamento e formulação de estratégias. No caso da liderança educadora, o planejamento é importante por estabelecer a missão e os objetivos da instituição e, no caso do modelo de burocráticos, por estabelecer planos de captação e alocação de recursos. O processo de elaboração de planejamentos e formulação de estratégias será discutido a seguir.

5.5 Impactos das novas relações com o ambiente no processo de formulação de estratégias da UFMG

5.5.1 O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMG

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é um instituto presente na normatização do sistema de educação superior desde o final do século passado. Após algumas mudanças por que passou neste período, o PDI está definido no Decreto 5.773 de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de

regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. No artigo 16 do referido decreto são apresentados os elementos que deverão compor o PDI. São eles:

- I. missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento;
- II. projeto pedagógico da instituição;
- III. cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;
- IV. organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas;
- V. perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;
- VI. organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;

VII. infraestrutura física e instalações acadêmicas, especificando:

- com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificadas sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico-administrativo e serviços oferecidos;
- com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações concernentes à relação equipamento/aluno e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas;
- plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras);

- I. oferta de educação a distância, sua abrangência e polos de apoio presencial;
- II. oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado e

III. demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras¹⁰.

Um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) deve, por definição, congrega os interesses, necessidades, demandas, objetivos, diretrizes e ações de uma instituição de ensino superior. Viabiliza-se, por seu intermédio, a permanente busca de sentido, coesão e fundamentação do desenvolvimento de uma universidade, no sentido tanto de auxiliá-la no relacionamento com outras instituições e com a sociedade em geral, quanto de incrementar sua integração interna. O PDI explicita, pois, os grandes rumos a serem seguidos pela instituição, suas trajetórias e decisões, seus limites e possibilidades de ação.

Das três universidades estudadas, a UFMG é a única que possui um PDI. Ao analisar este plano é possível identificar algumas características do processo de formulação de estratégia da UFMG, à luz das teorias apresentadas. No início da apresentação do PDI, o Reitor da UFMG, faz a seguinte afirmação:

Universidades são estruturas de complexidade crescente, e torna-se cada vez mais imperioso dispor de estratégias capazes de fazer com que elas permaneçam em condições de desempenhar as tarefas ortodoxamente a elas vinculadas e de, simultaneamente, equipá-las para fazer frente aos novos desafios trazidos pela contemporaneidade.

Ao ser defendida, no PDI, a necessidade de a UFMG pensar estrategicamente, tanto para ajudar a desempenhar as tarefas classicamente vinculadas às universidades quanto para novas atividades trazidas pela modernidade, fica demonstrado tratar-se de uma organização que busca o alcance de objetivos plurais, conforme havia sido definido por Whittington (2002). Esses múltiplos desafios ficam mais bem demonstrados na citação abaixo:

¹⁰ Art. 16 do Decreto 5.773/2006

Estamos atravessando um momento singular na UFMG. Novos cursos, ampliação de vagas, inovações curriculares, interação mais pronunciada com a sociedade, tudo isso vem exigindo respostas a questões inéditas. Em tais circunstâncias, é imprescindível que ganhem uma visibilidade mais plena sobre o que estamos fazendo e que venhamos a dispor de uma maior capacidade decisória sobre os caminhos a percorrer e os obstáculos a evitar. Não é outra a função do presente PDI. Que ele permita à UFMG caminhar, cada vez mais, na direção da excelência, da relevância e da inovação, marcas indispensáveis à Universidade que tanto defendemos.

Ainda na apresentação do PDI, ao falar da importância do planejamento, o reitor faz a seguinte ressalva:

Mas não deve ser esquecido que a Universidade em muito se assemelha a um organismo vivo, sujeito a modificações nem sempre previsíveis, o que obriga qualquer planejamento a acolher uma dose de incerteza. Por outro lado, não devemos pensar o planejamento, sobretudo no domínio do conhecimento, atividade nuclear da Universidade, como uma camisa de força que obstaculize a dinâmica institucional.

Esta afirmação demonstra a consciência da universidade, quanto à influência do ambiente interno e externo na formulação das estratégias, ou seja, a possibilidade de estratégias emergirem a partir de mudanças no ambiente.

Se, por um lado, a dinâmica do ambiente das universidades determina um processo de formulação de estratégias emergentes e, por outro lado, observa-se que a UFMG busca estratégias para objetivos plurais, tem-se configurada a concepção da abordagem processualista de formulação de estratégias, conforme definido por Whittington (2002). Esta percepção corrobora a percepção de Pereira & Agapito (2005), que afirmam que a abordagem processual de Whittington combina com burocracias protegidas, principalmente do setor público ou quase privado, pois, muitas vezes, o tamanho e a complexidade da

organização exigem com que o processo de estratégia envolva vários fatores e atores sociais.

O PDI da UFMG nos seus objetivos iniciais destaca a importância de sua inserção regional, nacional e internacional.

A UFMG é uma Instituição de Ensino Superior pública historicamente comprometida com o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais e do País. Para consolidar tal missão, essa Universidade procura disseminar suas formas de atuação em áreas geograficamente diversificadas, investindo permanentemente nas dimensões quantitativa e qualitativa dos projetos acadêmicos, científicos, tecnológicos e culturais em andamento ou em fase de planejamento. (...) Partindo da compreensão de que a Educação Superior cumpre uma função estratégica no desenvolvimento econômico, social e cultural das nações, a UFMG constrói formas efetivas de cooperação institucional – bi e multilaterais – nos contextos regional, nacional e internacional.

Como proposto na própria legislação concernente ao PDI, a UFMG iniciou a elaboração de seu plano partindo de um projeto pedagógico institucional, por contemplar a essência de uma instituição universitária. Depois desse planejamento que envolvia aspectos de ensino, pesquisa e extensão, o PDI discutia elementos do planejamento institucional, envolvendo aspectos de infraestrutura, financeiros e de pessoal. Outros elementos abordados no PDI da UFMG foram o planejamento da inovação tecnológica (que abordava aspectos de grande interação com o setor produtivo) e o planejamento das interações institucionais (englobando aspectos como cultura, esporte e lazer, assuntos estudantis e política editorial). O PDI é concluído com aspectos da avaliação institucional.

A percepção dos dirigentes da UFMG sobre este processo de formulação estratégica será abordado no próximo tópico.

5.5.2 A percepção dos dirigentes sobre o processo de formulação de estratégias na UFMG

Dois aspectos sobre formulação de estratégias foram abordados nas entrevistas. O primeiro referia-se à percepção dos dirigentes sobre a tipologia proposta por Mintzberg et al. (2000), de estratégias deliberadas ou emergentes. Este tema se relaciona com a discussão sobre forças de coordenação, em especial do Estado. Isso porque, como afirmam Mintzberg et al. (2000), quanto menor é o controle que a organização tem do ambiente, mais as estratégias tendem a ser emergentes. O exemplo do REUNI foi citado pelos entrevistados. O pró-reitor de Planejamento afirma que o PDI só pode refletir a realidade de uma universidade se ele contempla as mudanças trazidas pelo REUNI.

Planos de Desenvolvimento Institucional que foram aprovados seis meses antes, um ano antes do REUNI, hoje eles são, se eles não foram alterados, eles não refletem em nada o que a universidade vai ser daqui há dois ou três anos. Então, esses fatores externos inesperados, evidentemente, influenciam nesses planejamentos.

O reitor, entretanto, ressalva que as propostas de governo só se transformam em ações na UFMG quando são compatíveis com as estratégias previamente definidas. Destaca também que os planos concebidos para a universidade são aprovados em processos eleitorais, o que exige um compromisso do reitor.

Olha, o que eu acho é o seguinte: a universidade precisa ter um norte e esse norte é checado, alterado, eventualmente, a cada quatro anos, perante projetos de cada proposta de administração da universidade. E um projeto passa, o outro não passa. Aquele que passou, claro, que é preciso fidelidade ao que está escrito, ao que está pensado. Nesse sentido, eu acho que o plano do governo, quando ele vem, e ele é acelerador das ideias, você adota. Se não for, você não adota. Essa que é a questão.

Esta fala demonstra que as estratégias deliberadas são definidas quando os planos de gestão de uma candidatura a reitor são apreciados e aprovados pela comunidade universitária, devendo ser cumpridas durante o mandato. Em contrapartida, as estratégias emergentes só serão integradas se não ferirem os princípios ideológicos e de gestão dos planos de governo aceitos e legitimados pela instituição.

O segundo aspecto sobre formulação de estratégias na UFMG abordado nas entrevistas referia-se à percepção dos dirigentes quanto ao fato de o PDI ter conseguido ou não agregar todos os anseios e objetivos de organização tão complexa, quanto uma grande universidade. Para o diretor executivo da FUNDEP, o PDI da UFMG conseguiu congrega todos os anseios, em função, principalmente, de ter sido precedido de grande debate.

O PDI da UFMG foi muito discutido, foi discutido na equipe do reitor, foi discutido nos conselhos. Então, no caso da UFMG, pela informação que eu tenho, eu pude participar perifericamente de algumas reuniões, mas vejo que ele foi um plano bem feito e ele, na medida do possível, ele representa os anseios da universidade.

As dificuldades para aprovar o PDI na UFMG, considerando a complexidade de se aprovar este tema nos conselhos, foram abordadas pela diretora de Avaliação Institucional, responsável pela condução do PDI na universidade.

O PDI teve um momento de ser levado para as congregações, as congregações opinaram, as que quiseram opinar, nós demos um prazo, colhemos as opiniões. Nem todas, é óbvio, se manifestaram. Algumas manifestaram apenas: “ah! está tudo ótimo”. E as poucas que de fato fizeram considerações, observações que a gente produziu, compatibilizou da forma que pareceu. De fato, a questão ficou muito mais do ponto de vista dos conselhos. Os momentos de discussão, de aprovação, estavam mais na

instância dos conselhos, dos órgãos de deliberação superior. (...) Em uma instituição como as nossas, são deliberações. Mas são decisões colegiadas e, aí, nas decisões colegiadas, é diferente do que você fazer um planejamento em uma PUC, que é o padre reitor e a cúria, sei lá quem determina que a grande meta seja essa. (...) A deliberação, onde você tem vinte unidades que participam do Conselho Universitário com mais não sei quantos representantes de unidade, com mais representante de servidor, disso, daquilo, então, você tem um imponderável grande aí. Certamente na sua universidade deve ser assim. Você leva um assunto que você diz “isto se resolve em três minutos” e vão três horas de discussão para resolver aquilo que, de fato, era para ser resolvido em três minutos. Então, é típico da decisão colegiada.

Para o reitor, a tradição da UFMG, de profundo respeito às decisões do colegiado, em que pese o desafio de conduzir discussão tão complexa sobre a de aprovação de um Plano Institucional, permitiu que se chegasse ao fim desse processo.

A nossa universidade, a UFMG, é uma universidade muito orgânica. Então, é claro que existe muita divergência. É natural e é bom que exista. Mas, nós temos um respeito muito forte pelos órgãos colegiados. Então, ganha quem pode. Ganha quem conduz bem, quem discute bem e quem ganha no voto. Uma vez decidido no voto, acabou. Então, aqui, uma decisão do conselho universitário não é questionada.

Uma análise geral das entrevistas, no que tange à visão dos dirigentes sobre formulação e implantação de estratégias na UFMG, permite constatar que a UFMG tem uma clara estratégia acadêmica, associada à busca de excelência. Os dirigentes foram capazes de articular argumentos, manifestando forte preocupação com a avaliação dos seus programas de pós-graduação e com a busca da relevância social e científica da instituição. Todos os dirigentes

entrevistados mencionaram, mesmo sem ser perguntados, que buscam fazer da UFMG, senão a melhor, uma das melhores universidades do Brasil.

Esse cenário aponta para o que Hardy & Fachin (2000) denominam de estratégia ideológica. Segundo os autores, este tipo de estratégia existe como uma forma coletiva de todos os atores organizacionais. São relativamente difíceis de mudar, em virtude das crenças compartilhadas e do controle que se firma na socialização de seus membros. São, em acréscimo, deliberadas em sintonia com a ideologia. No caso da UFMG, visualiza-se a convergência de interesses para a busca da excelência, em âmbito nacional e até mesmo internacional.

Para finalizar o estudo de caso da UFMG, no próximo item serão discutidas as ferramentas de controle e de transparência adotadas pela universidade.

5.6 Governança corporativa como ferramenta de controle e transparência

Este tópico foi dividido em duas partes. Na primeira, foi feita análise documental das normas vigentes na UFMG, regulamentando a prestação de serviço e as relações com fundações. Na segunda parte será analisada a percepção dos dirigentes sobre aspectos de controle e transparência na universidade.

5.6.1 Análise das normas vigentes na Instituição

A UFMG possui duas resoluções aprovadas por seu Conselho Superior que regulamentam as atividades de prestação de serviço e as relações com fundações de apoio no âmbito da universidade: Resolução n° 10/95 e Resolução n° 10/04 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais. As principais características destas resoluções são apresentadas no Quadro 18.

QUADRO 18 Normas vigentes na UFMG relacionadas ao controle das atividades de prestação de serviço e relações com fundação de apoio.

CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO DAS FUNDAÇÕES	NÃO EXISTE NORMA ESPECÍFICA DA UFMG SOBRE CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO
<p>CONTROLE SOBRE HORAS DE TRABALHO DOS SERVIDORES DAS UNIVERSIDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A carga horária anual dedicada à prestação de serviços não poderá ultrapassar, em média, 8 (oito) horas semanais. • As equipes de prestação de serviços serão constituídas, em sua maioria, por pessoal pertencente aos quadros da UFMG, e os colegiados superiores de unidades e conselhos diretores dos órgãos suplementares deverão estabelecer limites para a participação de pessoal externo à UFMG nos projetos de prestação de serviços. • Exclui-se da exigência supracitada o pessoal contratado em caráter eventual para a viabilização do projeto. <p>NORMAS: Resolução n° 10/95 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais, arts. 2°, § 2° e 5°, §§1° e 2°.</p>
<p>CONTROLE SOBRE REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O servidor que trabalha sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho poderá prestar serviços em caráter eventual à fundação de apoio, sem que disso lhe decorra quaisquer direitos trabalhistas com relação à universidade, devendo essa faculdade ser prevista no contrato de trabalho. • O projeto de prestação de serviços deverá demonstrar, dentre outros, valores de remuneração dos participantes do projeto e os valores e percentuais a serem repassados à instituição – unidade, departamento, centro, núcleo e outros órgãos acadêmicos -, quando for o caso. <p>NORMAS: Resolução n° 10/95 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais, arts. 2°, § 5° e 4°, IV.</p>
<p>CONTROLE SOBRE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES ÀS UNIVERSIDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Do total do valor da prestação de serviços, um percentual de 2% (dois por cento) será destinado à universidade, para as atividades de fomento acadêmico e de formação e treinamento de recursos humanos. • Do total do valor da prestação de serviços, um mínimo de 10% (dez por cento) será destinado à unidade acadêmica ou órgão complementar. • As fundações de apoio deverão constituir um fundo de apoio à pesquisa, ao ensino, à extensão e/ou ao desenvolvimento institucional para atendimento às unidades e, conforme o caso, à UFMG. Desse fundo, as fundações deverão disponibilizar, no mínimo, 30% do resultado operacional líquido anual. • Com a aprovação do seu Conselho Curador, 70% do resultado operacional líquido da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) deve ser revertido, anualmente, em programas de incentivo à pesquisa e ao apoio acadêmico da UFMG. <p>NORMAS: Resolução n° 10/95 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais, arts. 9° e 10°; e Resolução n° 10/04 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais.</p>

Continua...

QUADRO 18 Continuação.

CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO DAS FUNDAÇÕES	NÃO EXISTE NORMA ESPECÍFICA DA UFMG SOBRE CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO
<p>NORMAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS DA FUNDAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As fundações de apoio à UFMG deverão submeter-se à fiscalização financeira, contábil, operacional e patrimonial por parte da Auditoria Geral, no que tange a contratos, convênios e ajustes firmados com a Instituição. • O projeto de prestação de serviços deverá demonstrar, dentre outros, o orçamento completo, o cronograma e a forma de gerenciamento e financiamento. • Até 120 (cento e vinte) dias após o final de cada exercício fiscal, a unidade ou órgão suplementar encaminhará ao Conselho Universitário, para aprovação, o relatório geral e o balanço financeiro das prestações de serviços. • Caberá à Reitoria, por meio de suas instâncias assessoras, elaborar mecanismos de controle interno para o acompanhamento da prestação de serviços. <p>NORMAS: Resolução nº 10/04 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais; Resolução nº 10/95 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais, arts. 4º, V, 11 e 12.</p>

5.6.2 Percepção dos dirigentes sobre o marco normativo da instituição e o nível de transparência das relações universidade-fundação

Este tema gerou abordagens relevantes por parte dos entrevistados, cabendo enfatizá-las e discuti-las. Dois entrevistados destacam a importância das fundações no apoio e suporte às atividades e projetos acadêmicos. O reitor defendeu que, respeitado o fato de que cabe à universidade o papel chave nesta relação, as fundações são essenciais.

As fundações são muito importantes para as universidades. Sempre pensei assim. Agora, são braços da universidade, não são cabeça. A cabeça da universidade é a reitoria, claro, com todo respeito a todas as esferas, todos os níveis. Uma fundação não pode gerar políticas para a universidade, é o contrário. A universidade gera as políticas. E a fundação, muitas das vezes, viabiliza a execução das políticas. Então, se você tem isso em mente, se você tem a fundação sob controle do conselho universitário, que é o caso da UFMG, tudo bem. Se, eventualmente, alguma coisa sai fora, corrige. Mas, o papel delas é essencial. Não há possibilidade, num curto prazo, de as universidades viverem sem fundações. E

num longo prazo, as tarefas que as fundações têm poderão ser modificadas. Muitas vezes, elas têm tarefas que são exercidas por falta de pessoal, por exemplo. Mas isso não são as únicas tarefas. Tanto que as universidades paulistas são autônomas e têm fundação. As fundações são necessárias.

O diretor executivo da FUNDEP defendeu também a importância das fundações, argumentando que, neste novo contexto de atuação das universidades, é fundamental a existência de estruturas ágeis.

E, nesse aspecto, eu acho que as fundações de apoio têm um importante papel como um vetor para facilitar essa interação através de uma forma pró-ativa, procurando oportunidades junto à sociedade. E administrativamente ela tem que buscar dar conta desse recado porque, evidentemente, que não se administra uma universidade com esse novo perfil, com essa nova demanda da sociedade sem estruturas ágeis, sem estruturas modernas, sem instrumentos de administração eficazes para fazer essa gestão toda.

Em relação aos instrumentos de controle, os dirigentes manifestaram acreditar que a UFMG possui um satisfatório marco regulatório. Para o pró-reitor de Planejamento, as normas, que existem desde 1995, foram modelo para outras universidades.

Eu acho o seguinte: aqui na UFMG nós já temos medidas de um marco regulatório bem feito para esse tipo de interação. Ele envolve as fundações necessariamente porque muitas dessas interações são feitas através da fundação. Então, nós temos um regulamento que é uma resolução do Conselho Universitário. Aqui, é a famosa resolução 1095 que já tem mais de dez anos, que regula a prestação de serviços da universidade. Então, existe um marco regulatório, inclusive pioneiro, a nossa resolução sobre isso foi a primeira do país. O TCU depois descobriu a nossa e mandou as outras universidades fazerem parecido. Então, existe marco regulatório, existe controle, a fundação não faz o que quer, nós temos um controle muito bom sobre a fundação. A

gente indica o dirigente e todos os membros do conselho da fundação são indicados pelo Conselho Universitário.

O diretor executivo da FUNDEP destaca que o controle de todo projeto inicia-se na universidade quando ele é aprovado.

Todo projeto de professor da universidade, da UFMG, tem que ser aprovado pela câmara departamental. (...) Projeto da universidade, aqui na FUNDEP ou em qualquer outra fundação da UFMG, tem o que a gente chama de ficha de gestão, que é o resumo, a ficha com a assinatura do chefe de departamento, a assinatura do diretor da unidade. Então, a universidade tem cem por cento do controle dos recursos que entram aqui, cem por cento do recurso. Eles já entram dessa forma.

Respondendo à questão sobre o nível de transparência na gestão dos projetos, os dirigentes manifestaram que, na sua percepção, existe transparência, todavia, acreditam poder melhorar. Para a diretora de Avaliação Institucional, a gestão dos recursos captados em fundação não é mais uma “caixa-preta”, como costumam acusar os críticos.

Não é uma... já foi caixa preta, já foi. Hoje eu não diria que é mais alguma coisa assim que as pessoas fazem e ninguém sabe. Ninguém sabe se não quiser saber.

O pró-reitor de Planejamento explica os mecanismos para garantir transparência, mas concorda ser necessário oferecer mais visibilidade à comunidade. Quanto às prestações de contas, ele informa que só são feitas para os recursos de convênio, conforme determinação legal.

Em relação à transparência nós estamos bem, mas podemos melhorar, podemos melhorar. Existe uma transparência enorme, total na hierarquia acadêmica, do coordenador do projeto até o reitor. Eu consigo ver, aqui no meu terminal, eletronicamente, a movimentação financeira de qualquer

projeto que está sendo desenvolvido. Só eu e o reitor temos acesso a isso. De qualquer projeto que está sendo desenvolvido na universidade. (...) Mas, eu estou achando que ela é insuficiente. Ela tem que ser mais pública um pouco. Então, nós temos que criar um mecanismo e aí entra a prestação de contas, vem junto com isso. Isso tem a ver com esse negócio do TCU que pede para que tenha prestação de contas em todos os projetos. As nossas prestações de contas elas são feitas só nos convênios, nos contratos não são. Eu acho que a gente tem que passar para os contratos a prestação de contas também e, uma vez feita a prestação de contas, torná-la pública.

Esta discussão despertou opiniões sobre aspectos que devem ser regulamentados ou não. O diretor executivo da FUNDEP manifestou preocupação com normas associadas a limite de remuneração de pesquisador, por entender que se trata de uma punição aos professores que têm competência reconhecida. Por outro lado, defendeu a necessidade de melhor controlar o trabalho docente, para que as obrigações do professor não sejam relegadas em função das atividades que geram remuneração.

Agora, eu acho que é pensar para trás se você limitar quanto é que ele (professor) vai ganhar. Se você tem um professor que tem um conhecimento e que é um expoente, ele tem mesmo que ganhar muito dinheiro. (...) Se a empresa paga um valor alto pelo trabalho dele, é porque o trabalho dele vale isso. Então, por que a universidade tem que fazer esse tipo de limitação, se eu sou um professor que, além das atividades da prestação de serviço, eu ainda dou o número de aulas, na graduação, que a universidade determina, publico o número de artigos que a universidade determina, tenho o envolvimento em atividades administrativas acima da média? Então, o que a universidade tem que fazer e cada departamento tem que fazer, e para isso nós temos mecanismos? Na UFMG, todo professor tem que apresentar o seu plano de trabalho no final do ano. Então, se já existe esse mecanismo, não há nenhuma preocupação com relação ao que ele ganha.

Confrontando os muitos fatos e análises registrados sobre a UFMG, pode-se vislumbrar que a instituição incorpora projetos impulsionadores de desenvolvimento acadêmico e institucional e toda uma complexidade de apoio, incluindo fundações, respondendo com habilidade na contínua luta para preservar valores educacionais, humanos e éticos.

6 ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)

6.1 Caracterização da instituição como objeto do estudo

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) foi criada em 1960, por decreto do então presidente Juscelino Kubitschek, como fruto da política desenvolvimentista que privilegiava a formação de profissional de nível superior. Sua consolidação se deu pela aglutinação de diversas faculdades independentes já existentes à época: Faculdade de Direito, de Medicina, de Farmácia e Odontologia, de Engenharia e Faculdade de Ciências Econômicas.

Até o início da década de 1970, as diversas unidades que compunham a UFJF mantiveram-se separadas fisicamente, tendo a administração sido centralizada com a construção do prédio da reitoria no centro da cidade. Em 1967, teve início, no bairro de São Pedro, em uma área de 1.325.811 m², a construção do campus de Martelos. Em 2 de setembro de 1970, o campus foi inaugurado, entretanto, a transferência de todas as unidades acadêmicas só se completou em 1999, com a mudança da Faculdade de Medicina e a transferência da reitoria, no ano de 2005.

A UFJF possui, hoje, 35 cursos de graduação, 87 de pós-graduação e mais de 19.000 alunos em todos os níveis. O número de alunos e de cursos ofertados em todos os segmentos, na UFJF, pode ser observado na Tabela 9.

TABELA 9 Número de Cursos e Alunos da UFJF em 2008.

NÍVEL	NÚMERO DE CURSOS	NÚMERO DE ALUNOS
Graduação	35	10.822
Especialização, MBA e residência	55	4.716
Mestrado	23	700
Doutorado	9	123
Educação básica e profissionalizante	11	2.687
Total de alunos		19.048

Em relação aos trabalhadores, a UFJF tem 1.144 servidores técnico-administrativos e 769 professores efetivos. Do total de docentes, 443 são doutores, representando 58% do total e 208 são mestres, o que equivale a 27%.

6.2 Percepção dos dirigentes quanto às mudanças ocorridas na relação UFJF e ambiente

Quando questionados sobre a percepção que tinham das relações que a universidade mantinha com a sociedade de modo geral e com o mercado, de modo específico, os dois dirigentes entrevistados afirmaram entender este processo como incipiente na UFJF. Para o reitor, conforme relato transcrito a seguir, este processo é lento na universidade, por ainda gerar inquietações, em função da relação entre entes públicos com empresas privadas.

Eu observo isso na instituição como um processo ainda muito lento em relação a outras universidades. Aqui, a gente ainda observa que tem muita dificuldade de você colocar a coisa que é privada com a coisa pública, este tipo de relacionamento parece que traz, vamos dizer assim, uma certa inquietação. Então, o meu sentimento é que está uma coisa lenta, gradual, mas que está avançando, mas muito lento.

Para o pró-reitor de Planejamento, este processo é acanhado se comparado com países desenvolvidos. Ele procura explicar este fato, citando problemas internos da instituição, como o baixo envolvimento de diretores de unidades acadêmicas com o Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT¹¹), órgão responsável pela articulação com as empresas. Argumenta também que a universidade precisa conhecer melhor as necessidades das empresas.

¹¹ O CRITT é o Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia da UFJF. Órgão que funciona como Incubadora de empresas de base tecnológica e coordena os processos de assessoria e consultoria para empresas.

Acho que o CRITT ainda é acanhado. É necessário os diretores das unidades acadêmicas se envolverem mais. (...) Acho que nos países desenvolvidos este movimento é mais intenso. Temos que descobrir o que as empresas precisam.

O reitor, quando questionado sobre como avalia este processo, afirmou que percebe como algo positivo. Na mesma linha, o pró-reitor de Planejamento destacou entender como uma exigência da sociedade este processo de aproximação, o que tem levado à superação das ideias de isolamento das universidades. Observou também que as universidades têm papel relevante no processo de desenvolvimento do país.

Acho que, hoje, tem uma exigência para estarmos mais perto da sociedade. (...) Hoje, nossa missão é ter compromisso e relação com a sociedade. (...) Não se pode pensar desenvolvimento no país sem as universidades. Acho que o aspecto positivo destas novas funções da universidade é ela ter se transformado em uma universidade comprometida com a sociedade. Não ser uma casta fechada. (...) A ideia de que “a universidade deve ser isolada” já foi superada.

Em suma, tem-se que o desafio da UFJF, na sua relação com o mercado, repousa no fato de ser uma instituição localizada na Zona da Mata mineira, que ainda encontra dificuldades para a captação de projetos de base tecnológica de grande envergadura. Ressalta-se, no entanto, que os atores organizacionais apresentam grande sensibilidade na busca da interface universidade-mercado, envidando esforços para o desenvolvimento da instituição a partir de estratégias pró-ativas e inovadoras, em sintonia com o ambiente em transformação.

6.3 Percepção dos dirigentes, quanto às articulações e interfaces da UFJF, considerando a tríade - Estado, mercado e oligarquia acadêmica

A intensa ação coordenadora do Estado sobre as universidades foi citada pelos dirigentes. O pró-reitor de Planejamento, de forma sucinta, afirmou que o Estado é a grande força de coordenação e exemplificou com o REUNI.

A força do Estado é demonstrada hoje com o REUNI. Esta é a principal força que atua na universidade.

O reitor também destacou a ação coordenadora do Estado, reconhecendo que a União está determinando a pauta de discussão e ação para as universidades federais. Entretanto, ele faz uma provocação ao questionar o que aconteceria se o governo não pautasse a agenda de diretrizes e estratégias para as IFES. Em que pese reconhecer que as ações não ocorreriam com a atual agilidade, ele entende que o governo está impondo uma sobrecarga às universidades.

Nós temos o REUNI, nós temos autonomia universitária e nós temos agora o ENEM, e o orçamento. Então, isso que está aí já é uma pauta suficiente para dois anos. Que ninguém precisa trazer pauta nova. É só pegar a pauta que está aí e desenvolver. E nesse sentido... a União tem pautado muito a gente sim. Agora, aí fica também aquela pergunta: e se não pautar? Será que sai alguma coisa? (...) Será que a gente faria algumas coisas acontecerem com tamanha velocidade igual está acontecendo? Acho até que tem hora que está demais, é muita coisa em cima da outra.

Ao ser questionado sobre os conflitos advindos desta relação com o mercado, o reitor voltou a destacar o fato de estas relações gerarem insatisfações dentro da comunidade universitária. Usando uma metáfora, mostrou os melindres acarretados pela aproximação com as empresas, principalmente pelo fato de representarem entradas de recursos financeiros.

Eu poderia dizer, a gente observa que a turma fica pisando em ovos com uma certa dificuldade quando vê alguma coisa que começa a envolver dinheiro, e tudo isso envolve dinheiro. Você sabe que quanto mais você entra, mais dinheiro você consegue.

O pró-reitor de Planejamento destacou também os conflitos relacionados a aspectos ideológicos. Ele buscou explicar as resistências a esta relação com o mercado com dois argumentos. O primeiro foi associado ao fato de que, para alguns críticos, ao captar recursos privados, a universidade verá as fontes de financiamento do Estado reduzirem. O segundo argumento é o de que essas resistências se dão devido ao temor de que a universidade passe a se sujeitar às imposições do mercado.

Para uma parcela retrógrada da universidade este processo representa que estamos sujeitando a universidade às forças de mercado. Acho que eles estão sendo atropelados pela história. (...) Tem críticas a esta captação por temer redução no financiamento do Estado.

Cumprе mencionar o dilema vivenciado pela instituição. Por um lado, tem-se um corpo docente sensível às demandas do mercado e da comunidade, que possibilita a geração de recursos adicionais; em contraposição; existe um grupo que teme esta aproximação, em função do risco da minimização de investimentos oriundos do Estado.

Os impactos gerados por estas interações da UFJF com o mercado sobre sua estrutura organizacional serão discutidos no próximo tópico.

6.4 Impactos das novas relações com o ambiente na estrutura organizacional da UFJF

6.4.1 Desenho organizacional

Compõem a UFJF os seguintes órgãos, distribuídos de acordo com suas respectivas esferas de competência:

- I. Órgãos colegiados superiores;
- II. Reitoria;
- III. Pró-reitorias;
- IV. Unidades acadêmicas;
- V. Órgãos suplementares.

São considerados órgãos colegiados superiores da UFJF o Conselho Superior e os Conselhos Setoriais. O Conselho Superior é o órgão máximo de deliberação interna da instituição, possuindo funções normativa, deliberativa e de planejamento. Compete ao Conselho Superior, entre outras atribuições:

- estabelecer as diretrizes e o planejamento institucional da universidade e supervisionar sua execução;
- aprovar e acompanhar a execução do plano de gestão proposto pelo reitor;
- aprovar o orçamento de cada exercício;
- aprovar a prestação de contas de cada exercício;
- aprovar as políticas propostas pelos conselhos setoriais.

Os conselhos setoriais são órgãos consultivos, deliberativos e normativos da UFJF, em matéria específica. O estatuto da universidade estabelece a constituição de quatro conselhos: Conselho de Graduação, Conselho de Pós-Graduação e Pesquisa, Conselho de Extensão e Cultura e Conselho de Administração e Recursos Humanos.

A reitoria é o órgão executivo que coordena e supervisiona todas as atividades da universidade e será exercida pelo reitor, auxiliado pelo vice-reitor e assessorado pelas pró-reitorias e assessorias.

A unidade acadêmica promoverá o ensino, a pesquisa e a extensão em uma ou mais áreas do conhecimento, observando o princípio que veda a duplicidade de meios para fins idênticos ou equivalentes, e se estruturará em órgãos colegiados e órgãos de execução. A UFJF possui, atualmente, dezesseis unidades acadêmicas de nível superior e uma de ensino básico, que é o colégio de aplicação.

Os órgãos suplementares são órgãos integrantes da UFJF, vinculados à Reitoria, criados com a finalidade de dar apoio às atividades de ensino, pesquisa, extensão, cultura e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, possuindo estrutura e regimento interno próprios.

Além desses órgãos, conforme estatuto da UFJF, a universidade apresenta, em seu organograma, um setor que merece registro dentro do escopo desta tese. Trata-se do Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT). O CRITT foi criado em maio de 1995 e é o Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT)¹² da universidade, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico (SEDETEC). Entre suas atribuições, está o gerenciamento da política de inovação da UFJF, observadas as diretrizes traçadas pela SEDETEC, e a coordenação da Incubadora de Base Tecnológica (IBT). Com sua qualificação como NIT, o CRITT também assumiu a responsabilidade de zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção de criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia. A atuação do CRITT envolve a prospecção de projetos da UFJF para empreendedores e empresas que buscam assessoria para o desenvolvimento de novos produtos ou aperfeiçoamento de processos de produção em diferentes áreas. Desta forma, contribui para o desenvolvimento econômico regional, de modo a trazer, como consequência, o desenvolvimento social, difundindo

tecnologias limpas, privilegiando a proteção ao meio ambiente e o respeito à natureza. É interessante observar que a UFJF, já em 1995, criou um órgão que visava a transferência de tecnologias para as empresas.

Uma análise do desenho organizacional da UFJF baseada na tipologia proposta por Hardy & Fachin (2000) permite perceber a configuração da burocracia profissional. A descentralização de poder, observada em uma vasta rede de colegiados e de unidades acadêmicas autônomas, confirma esse tipo de configuração.

6.4.2 Percepção dos dirigentes das funções da administração central frente à nova realidade das universidades

Quando questionado sobre o papel e a importância da administração central da universidade, o reitor descreveu suas experiências na luta pela captação de recursos. Registrou que a abertura para os reitores apresentarem projetos e defendê-los, nas diversas instâncias de Brasília, é muito expressiva.

Então, hoje você chega... eu estou falando porque sabe que eu ando naqueles ministérios todos lá...Se você vê, chega, leva um projeto, a turma senta com você, estuda o projeto, vê se a coisa é boa pra região, não tem problema nenhum, a turma está liberando tudo. Tudo acaba acontecendo.

Para realizar esta intensa representação da universidade junto aos diversos órgãos, o reitor afirmou ser necessário doar-se e mostrar-se apaixonado por aquilo que faz, já que precisa abdicar de projetos pessoais para o bom desempenho de suas funções.

A pessoa tem que doar muito de si, tem que dedicar muito, se desdobrar muito e ter muita vontade... É uma coisa apaixonante. A pessoa tem que se apaixonar. (...) A coisa é

¹² O NIT foi instituído pela Lei de Inovação Tecnológica - lei 10.973/04 para desempenhar o papel de gestor das políticas de inovação tecnológica das instituições científica e tecnológicas. O CRITT foi qualificado como NIT pela resolução 30/2005 do Conselho Superior da UFJF.

muito exaustiva. É uma dedicação, é uma paixão mesmo. Então, eu tenho certeza que a pessoa tem que abdicar de muitas coisas e a equipe também tem que fazer a mesma coisa.

Destacou também que o reitor precisa liderar as ações, mas confessou que acha importante que outros setores tragam propostas e ideias, compartilhando o processo de liderança.

Agora, o papel do reitor, tudo ele tem que puxar. E eu gostaria de ser também, porque eu acho que o reitor também tem que ser puxado. Ele tem que ser puxado pela sua equipe. Alguns setores que eu vou, as pessoas dão umas ideias: “Vamos fazer isso aqui”. “Olha, eu fiz isso aqui”. (...) Eu acho que essa liderança tem que ser dividida. Ela tem que ser dividida com a equipe, ela tem que ser dividida com componentes.

É possível perceber, nas falas do reitor, o perfil político apresentado por Ésther (2007), mas o mesmo dirigente manifestou também que, entre as suas diversas preocupações, existem aquelas relacionadas ao de um zelador, conforme tipologia de Dodds (1962), citado por Kerr (2005).

Eu vejo que a função, por exemplo, um dirigente, ele tem que ficar preocupado até com coisa de condomínio. Com coisas de pequeno gasto.

O pró-reitor de Planejamento ressaltou o papel do reitor de buscar congregar todos os anseios da comunidade universitária, sem, entretanto, deixar de mencionar que, no atual momento, o grande desafio é o de implantar o REUNI. A função de captador de recursos também foi citada, esclarecendo ser necessário buscar financiamentos para projetos não contemplados no REUNI.

Eu acho que o principal papel do reitor é o de captar os anseios de toda a universidade. (...) Hoje, o maior desafio do reitor é implantar o REUNI, mas ele também tem que captar recursos para as outras coisas.

Observa-se, na fala acima, que, na opinião do dirigente, é possível encontrar características do perfil de gestor, como captar recursos e implantar REUNI;- e características de político, como congregar anseios da universidade. Esta fala denota o que já havia sido destacado por Ésther (2007), referindo-se à necessidade de o Reitor de agir tanto como político quanto como gestor.

6.5 Impactos das novas relações com o ambiente no processo de formulação de estratégias da UFJF

A UFJF não elaborou seu PDI. O documento que explicita os objetivos institucionais é o estatuto da universidade. Segundo o artigo 6º, para consecução de seus fins, a UFJF deverá:

- I. constituir-se em fator de integração da cultura nacional e da formação de cidadãos, estimulando o desenvolvimento de uma consciência ética na sociedade;
- II. estudar os problemas sócio-econômicos e ambientais da região, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento nacional, visando à qualidade de vida;
- III. promover por meio do ensino, da pesquisa e da extensão todas as formas de conhecimento, visando à formação de pessoas capacitadas ao exercício da profissão nos diferentes campos de trabalho, da investigação, do magistério e das atividades culturais políticas e sociais;
- IV. manter ampla e diversificada interação com a comunidade;

- V. interagir com os poderes públicos e outras instituições educacionais, científicas, tecnológicas, artísticas e culturais, nacionais e estrangeiras;
- VI. desempenhar outras atividades na área de sua competência;
- VII. os objetivos apresentados acima orientam as estratégias da UFJF no longo prazo, enquanto as entrevistas focaram, fundamentalmente, as ações de planejamento no curto prazo.

Inicialmente, o reitor comentou o fato de a universidade não possuir PDI, argumentando que, apesar de ser uma exigência legal há alguns anos, não havia cobrança em respeito à autonomia universitária, esperando que cada instituição concebesse o seu documento de forma discricionária.

Agora que nós estamos criando o PDI, que é uma exigência legal. Já era uma exigência, mas que até então ninguém cobrava, sempre aceitava situações de temporizar e deixar ter uma acomodação. (...) Cada uma pensando da seguinte forma: olha, a universidade, dentro da autonomia que ela tem, ela vai se acomodando e vai fazendo as coisas de acordo com a sua comunidade acadêmica interna.

Apesar de não possuir um PDI, o reitor manifestou que acredita nos esforços de planejamento e os considera fundamentais para qualquer tipo de organização, especialmente a universidade. Expressou que o planejamento deve refletir o projeto de desenvolvimento da instituição. A ressalva que ele fez à elaboração de um plano é que, considerando a existência de cobranças relativas a pendências históricas (passivo histórico¹³, nas palavras do reitor), os

¹³ Os passivos históricos referem-se à criação de novos cursos de graduação e ampliação das ofertas de vagas noturnas, no Governo FHC, e que não tiveram as contrapartidas em termos de recursos financeiros para infra-estrutura e pessoal. O atual governo vem, na medida do possível, buscando corrigir estas pendências.

investimentos em desenvolvimento, em alguns momentos, são preteridos por estes ajustes históricos. O discurso a seguir reflete estas opiniões.

Acho que tudo na vida deve ter planejamento, principalmente dentro de uma universidade. (...) Eu acho que deveria focar mais a parte de desenvolvimento e colocar a coisa mais na parte da política do desenvolvimento. Vejo que, se uma instituição tiver um plano de desenvolvimento institucional, é a melhor coisa que poderia..., viu?!... porque aí mostra... a universidade, hoje, ela está aqui, vamos dizer. Em 2009, em 2030, aonde ela quer chegar, qual é o patamar que ela quer chegar, o objetivo do futuro? Eu acho isso muito saudável. Só que você é pautado, também, por um passivo histórico que não lhe dá tempo (...). Sempre tem cobranças de passivo histórico e aí, nesse ponto, eu não quero culpar reitor nenhum porque pra mim a culpa é da União, tá entendendo?! Agora nós estamos tendo uma recomposição em termos orçamentários, apesar de que, eu ainda volto a insistir que a universidade precisa caminhar com as próprias pernas.

Pontua-se, pelo discurso do reitor, que a sua visão de universidade perpassa uma visão empreendedora, calcada em um planejamento de longo prazo, que não se configura pelas estratégias emergentes oriundas do MEC e pelo passivo histórico. O dirigente revela que os recursos oriundos do governo são essenciais, porém, não descarta o fato de a universidade, de forma pró-ativa, buscar novas formas de financiamento, em fontes diversas, tais como prefeituras, governos estaduais, empresas e terceiro setor.

Quando questionado se os esforços atuais de elaboração do PDI estão buscando congregar os diversos interesses da comunidade universitária, o reitor respondeu afirmativamente e descreveu resumidamente esse processo:

Foi feito um apanhado de cada unidade, cada unidade colocou o seu planejamento e agora estamos juntando esses planejamentos para construir um planejamento de toda a universidade. Eu vejo isso como positivo.

Dois problemas relativos ao PDI foram destacados pelo pró-reitor de Planejamento. O primeiro está relacionado ao surgimento de eventos que distanciam a universidade de seus planos. Ele deu dois exemplos: o REUNI e os projetos captados por meio de ações políticas, que geram a necessidade de priorizar aqueles investimentos, em função do compromisso assumido com o agente político.

Os trabalhos para elaboração do PDI foram atropelados pelo REUNI. (...) Tem outra coisa que dificulta o planejamento da instituição, o esforço político para captação de recursos de políticos levam a fazer obras que não estavam no planejamento. É bom para a Universidade, mas não estavam no planejamento.

Outro problema destacado pelo pró-reitor é relacionado ao potencial conflito entre o PDI e o plano de gestão do reitorado. Ele defende, entretanto, que quanto maiores forem a participação e o envolvimento da universidade na elaboração do PDI, maior a obrigação do reitor em viabilizá-lo.

A administração central precisa montar um PDI que reflita todos os anseios da universidade. Tem que cuidar da sua implantação. (...) Pode aparecer um conflito entre o PDI montado e o plano de governo feito na época da campanha eleitoral, mas ele vai ter que operacionalizar o PDI elaborado por todos.

Ao realizar de forma global as entrevistas, é possível identificar que os múltiplos objetivos da instituição que estão sendo congregados nos esforços de planejamento, somados à ocorrência de estratégias que emergem, levam a um processo de formulação de estratégia chamado, por Whittington (2002), de processual.

No próximo tópico serão analisados os aspectos relacionados à transparência e ao controle na universidade.

6.6 Governança corporativa como ferramenta de controle e transparência

Este tópico foi dividido em duas partes. Na primeira, fez-se a análise documental das normas vigentes na UFJF, regulamentando a prestação de serviços e as relações com fundações. Na segunda parte, detalha-se a percepção dos dirigentes sobre aspectos de controle e transparência na universidade.

6.6.1 Análise das normas vigentes na instituição

A UFJF possui resoluções aprovadas em seu Conselho Superior que regulamentam as atividades de prestação de serviço, cursos de pós-graduação e as relações com fundações de apoio no âmbito da universidade. As principais características dessas resoluções são apresentadas no Quadro 19.

QUADRO 19 Normas vigentes na UFJF relacionadas ao controle das atividades de prestação de serviço e relações com fundação de apoio.

CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO DAS FUNDAÇÕES	<ul style="list-style-type: none">• O requerimento de credenciamento deverá ser subscrito pelos representantes legais das fundações de apoio à Universidade Federal de Juiz de Fora, tendo sido protocolizado até sessenta dias da publicação da Resolução nº 12 de 05 de abril de 2005.• A renovação do credenciamento será feita anualmente.• O credenciamento ou a renovação do credenciamento obedece às seguintes condições:<ul style="list-style-type: none">• no ato da protocolização do requerimento, deverão os representantes legais firmar expresso compromisso de que todo e qualquer contrato, convênio ou outro ajuste equivalente só será celebrado pela fundação de apoio após expressa autorização da Comissão Fiscalizadora das Fundações de Apoio à UFJF, sob pena de invalidação da concordância com o credenciamento ou renovação dantes estabelecidos;• quaisquer informações, relatórios, documentos ou equivalentes requisitados pela Comissão Fiscalizadora das Fundações de Apoio à UFJF deverão ser providenciados no prazo de até trinta dias, prorrogáveis quando houver justificção razoável;
--	---

Continua...

QUADRO 19 Continuação.

<p>CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO DAS FUNDAÇÕES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • será obrigatória a prestação anual de contas de todas as fundações de apoio à UFJF, na forma e nos prazos estabelecidos pela Comissão Fiscalizadora das Fundações de Apoio à UFJF; • a renovação do credenciamento fica sujeita à efetivação prévia de doação, para fins de patrimonialização em favor da UFJF, de todos os bens adquiridos pelas fundações requerentes no desenvolvimento de projetos, na prestação de serviços ou desempenho de quaisquer atividades que, direta ou indiretamente, tangenciem interesses institucionais da UFJF. • NORMAS: Resolução nº 12/2005 do Conselho Superior da UFJF, arts. 2º e 3º.
<p>CONTROLE SOBRE HORAS DE TRABALHO DOS SERVIDORES DAS UNIVERSIDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os contratos e convênios a serem firmados entre a fundação de apoio e UFJF deverão, obrigatoriamente, sob pena de invalidação, dispor, dentre outros, sobre a força de trabalho com a respectiva carga horária utilizada pelas fundações de apoio em suas relações institucionais. • A carga horária semanal de prestação de serviços não poderá ultrapassar a média de oito horas semanais. <p>NORMAS: Resolução nº 06/2000 do Conselho Superior da UFJF, art. 2º, inciso I e Resolução nº 07/2000 do Conselho Superior da UFJF, art. 4º, parágrafo único.</p>
<p>CONTROLE SOBRE REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Resolução nº 19/2004, que estabelece regras administrativas e de gestão dos cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> na Universidade Federal de Juiz de Fora, a serem gerenciados pela Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão da UFJF (FADEPE), disciplina em seu art. 9º que os valores das remunerações dos docentes, dos coordenadores dos cursos especialização e do corpo técnico administrativo deverão observar os limites: <ul style="list-style-type: none"> ◆ o valor da hora-aula a ser remunerado não poderá exceder a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), salvo justificativa a ser encaminhada à Comissão de Gestão Administrativa e Financeira dos cursos de especialização da UFJF e por ela aprovado; ◆ o valor a ser remunerado aos coordenadores de curso de especialização não poderá exceder, em hipótese alguma, a R\$1.000,00 (mil reais) por mês;

Continua...

QUADRO 19 Continuação.

<p>CONTROLE SOBRE REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ o valor a ser remunerado aos secretários e demais trabalhadores dos cursos de especialização escolhidos dentre os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Juiz de Fora não poderá ser inferior, em hipótese alguma, a 50% do valor atribuído ao Coordenador, por mês. <p>NORMAS: Decreto nº 5.205/2004, art. 4º, parágrafo 1º (norma geral) e Resolução nº 19/2004 do Conselho Superior da UFJF, art. 9º.</p>
<p>CONTROLE SOBRE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES ÀS UNIVERSIDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 12,5% para a administração central da UFJF; ◆ 7,5% para a unidade acadêmica, instituto ou órgão competente da UFJF; ◆ 5% para a fundação de apoio interveniente; ◆ 5% para o Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia – CRITT; ◆ 70% para a aquisição de equipamentos e de materiais, a contratação de serviços e o pagamento de força de trabalho envolvida na prestação de serviço. <p>NORMAS: Resolução nº 06/2000 do Conselho Superior da UFJF, art. 1º, inciso II e V; Resolução nº 07/2000 do Conselho Superior da UFJF, art. 2º; Resolução nº 19/2004 do Conselho Superior da UFJF, art. 10, inciso II; Resolução nº 31/2005, art. 11, parágrafo 2º e incisos.</p>
<p>NORMAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS DA FUNDAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os contratos e convênios a serem firmados entre a fundação de apoio e UFJF deverão, obrigatoriamente, sob pena de invalidação, dispor, dentre outros, sobre a metodologia de prestação de contas, bem como a disponibilização obrigatória de informações e dados contábeis e financeiros, a serem prestados em tempo e modo previamente estabelecidos, de forma a assegurar a certeza e transparência dos dados. • Até 120 dias após o final de cada exercício fiscal, serão encaminhados à administração da UFJF o relatório geral e o balanço financeiro das prestações de serviços, para fins de apreciação pelo Conselho Superior.

Continua...

QUADRO 19 Continuação.

<p>NORMAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS DA FUNDAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none">• Cabe à Comissão de Fiscalização das Fundações de Apoio à Universidade Federal de Juiz de Fora emitir parecer prévio sobre a prestação de contas anual de cada fundação de apoio à UFJF, para fins de sua submissão à deliberação do Conselho Superior da UFJF, bem como realizar as demais atribuições previstas na Resolução nº 12/2005. <p>NORMAS: Resolução nº 06/2000 do Conselho Superior da UFJF, art. 2º, III; Resolução nº 07/2000 do Conselho Superior da UFJF, art. 7º; Resolução nº 12/2005 do Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora, arts. 4º e 5º.</p>
---	---

6.6.2 Percepção dos dirigentes sobre o marco normativo da instituição e o nível de transparência das relações universidade-fundação

A discussão sobre o marco normativo concernente aos controles existentes na relação entre a universidade e as fundações iniciou-se com um discurso do reitor ressaltando a importância do controle. Nesta fala, ele argumenta que esses mecanismos protegem o dirigente máximo de falhas cometidas por diversos funcionários.

Sou totalmente favorável ao controle. (...) Quando você tem uma instituição que é muito grande, as coisas acontecem numa ponta; coisa mínima que você não tem nem conhecimento. A verdade é essa. Você delegou a função, a pessoa está lá exercendo aquilo. Quando você vê, me desculpa a expressão que eu vou usar, o leite entornou; ferveu e entornou. O controle eu acho que é fundamental em tudo.

O pró-reitor de Planejamento destaca que as normatizações precisam ser precedidas de acordos internos, que considerem as características e o formato das relações mantidas com o mercado. Sua preocupação está associada ao risco de se estabelecer normas operacionalmente inexecutáveis e que acabem por dificultar as parcerias com as empresas.

As normas devem ser resultados de acordos internos, definidas a partir das condições estabelecidas para se aceitar os formatos da relação entre universidade e mercado. Deve-se tomar cuidado para criar regras com ampla discussão e que a universidade tenha capacidade operacional para utilizá-las.

Quando questionado sobre a percepção acerca da transparência existente nas relações entre a universidade e as fundações, o pró-reitor fez um comentário, afirmando que esta transparência é importante, entre outros motivos, por reduzir as resistências contra a aproximação com o mercado.

A transparência é necessária nestas relações e é a forma de enfrentar os retrógrados que combatem a aproximação com o mercado. (...)

Em síntese, a UFJF vem, ao longo dos últimos anos, transformando as condições vigentes para a construção de uma nova base no que diz respeito à tríade ensino, pesquisa e extensão, ensejando a construção de uma educação pública efetiva, ampliando e criando novos cursos, expandindo a pós-graduação e dinamizando as ações com o mercado e a sociedade.

7 ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

7.1 Caracterização da instituição como objeto do estudo

A Universidade Federal de Uberlândia (UFU) foi autorizada a funcionar pelo Decreto-Lei nº 762, de 14/08/1969 e federalizada pela Lei nº 6.532, de 24/05/1978. O processo de sua criação, como ocorreu com grande parte das universidades brasileiras, teve início com a fusão de faculdades isoladas já existentes em Uberlândia: Filosofia, Ciências e Letras, Direito, Ciências Econômicas, Engenharia, Artes, Odontologia, Medicina Veterinária, Educação Física e Escola de Medicina e Cirurgia. Com a federalização, as faculdades isoladas foram transformadas em departamentos e passaram a integrar o Centro de Ciências Humanas e Artes, o Centro de Ciências Biomédicas e o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, suportes da estrutura acadêmica à época adotada.

Em 1994, por necessidades de mudanças na gestão universitária, a UFU desencadeou discussões que levaram a uma nova estrutura organizacional. No novo desenho foram constituídas unidades acadêmicas, em cujos âmbitos são exercidas as funções essenciais ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, e unidades especiais de ensino, responsáveis pela oferta da educação básica e educação profissional técnica de nível médio. Em 2006, foi criado um Campus Avançado, na cidade de Ituiutaba, MG, o campus do Pontal.

A UFU conta com 28 unidades acadêmicas e oferece 57 cursos de graduação, 24 cursos de mestrado, 12 de doutorado e aproximadamente 40 cursos de especialização em todas as áreas do conhecimento. Conta ainda com duas unidades especiais de ensino que oferecem educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos na modalidade de cursos supletivos

para o ensino fundamental e médio e educação profissional de nível médio, com formação inicial e continuada de trabalhadores da área de saúde.

Em 31 de dezembro de 2007, o corpo docente dos três níveis de ensino, composto por professores efetivos e substitutos, alcançava 1.334 docentes. Dentre os 961 professores efetivos do ensino superior, 66% possuem titulação de doutor ou superior e 22%, a de mestrado. O corpo técnico-administrativo contava com 3.289 servidores em quadro permanente, com 1.563 no Hospital de Clínicas; dentre os demais 1.726 servidores, 265 eram de nível superior, 1.073 de nível médio e 388 de apoio. O corpo discente estava constituído por 13.450 alunos de graduação presencial, 500 em graduação a distância, 1.429 de pós-graduação *stricto-sensu*, 407 de pós-graduação *lato sensu*, 145 de residência médica, 261 de educação profissional técnica de nível médio na área da saúde, 225 de educação infantil, 599 do ensino fundamental, 150 da educação de jovens e adultos e 1.006 de línguas estrangeiras, totalizando 18.172 alunos.

7.2 Percepção dos dirigentes, quanto às mudanças ocorridas na relação UFU e Ambiente

O questionamento sobre quais as mudanças percebidas pelos dirigentes da UFU nos últimos anos levou a respostas associadas ao tratamento dado pelo governo federal às universidades e não às novas funções assumidas pela universidade junto à sociedade. É interessante observar que este fato se deve, por um lado, à pequena interação que a universidade mantém com o mercado e, por outro, às marcantes mudanças ocorridas no relacionamento do MEC com as universidades federais quando da mudança do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula.

O reitor destaca o fato de o Governo Lula ter adotado uma atitude de parceria com as universidades, ajudando na solução dos problemas das instituições.

A principal mudança que eu constatei nesses quinze anos, desde o primeiro cargo que assumi na gestão superior da Universidade Federal de Uberlândia, (...) a principal constatação que eu poderia mencionar para responder à sua primeira pergunta foi a mudança de orientação do governo federal. O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva é um governo muito parceiro das universidades federais e permitiu-nos que enfrentássemos alguns dos principais entraves que tínhamos à frente da administração superior das universidades federais. Não tivemos a mesma compreensão em governo anterior. Pelo contrário.

Para o pró-reitor de Planejamento e Administração, a grande mudança ocorrida de um governo para o outro foi relacionada ao financiamento.

O meu referencial é de uns dez anos para cá, final do segundo mandato do Fernando Henrique e o mandato do governo atual. Se a gente analisar no aspecto macro, eu diria que o financiamento da instituição tem melhorado. Eu diria que nós tivemos um bom momento no período que o Itamar Franco estava na presidência, mas ela foi muito rápida. Depois iniciou o que a gente chama de um desmonte da instituição. Então, eu penso que, mesmo considerando as dificuldades que a gente sabe que existiram durante o governo do Fernando Henrique, as universidades esperavam muito mais, tanto no projeto macro das universidades, como na parte de garantia de funcionamento das instituições.

Quando questionado sobre mudanças nas interações com o mercado, o reitor manifestou ter consciência do papel que deve ser desempenhado pela universidade, de apoio ao desenvolvimento econômico do país. Todavia, atribui ao Estado a função de liderar a aproximação dessas instituições com as empresas.

Mas, nós precisamos alavancar o desenvolvimento. Esta região, por exemplo, tem uma identidade fortemente agrária. Ora, o que a UFU poderia fazer, por exemplo, conversando com as empresas do ramo, para alavancar definitivamente o setor agrário aqui na região do cerrado? O que Juiz de Fora

poderia fazer, como um polo tecnológico que já é para alavancar ainda mais indústrias de base? Quer dizer, quando é que nós vamos ter o nosso vale do silício? Essas coisas precisam ser enfrentadas e eu ainda não assisti um governo, e é fácil de exemplificar. (...) Quer dizer, uma reunião efetiva com uma equipe de governo e os reitores pensando todas as questões. Isto ainda não foi feito. Esta visão que eu tenho do Estado, da importância do Estado para a superação dos entraves ao desenvolvimento nacional ainda não se concretizou.

Pode-se observar, a partir desse depoimento, que a UFU adota uma postura reativa, colocando o governo como o propulsor das ações com o mercado, inibindo seu papel na condução deste processo. O desenvolvimento regional perpassa pelo diagnóstico e a implantação de projetos que devem ser de competência das universidades, com a anuência e o aporte de recursos oriundos da iniciativa privada e do poder público.

7.3 Percepção dos dirigentes, quanto às articulações e interfaces da UFU, considerando a tríade - Estado, mercado e oligarquia acadêmica

Considerando a pequena interação entre a UFU e o mercado, ao questionar os dirigentes sobre a percepção que tinham da atuação das forças de coordenação propostas por Clark (1983), eles concentraram suas respostas sobre a ação do Estado. Apesar de reconhecer o importante e fundamental papel do Estado na formulação e condução das políticas de educação superior, o tema estimulou a discussão da questão da autonomia universitária, como já havia ocorrido com os dirigentes da UFMG. Para o reitor, ao exercer seu papel de coordenação, o Estado deveria atuar de modo a garantir a autonomia universitária.

Apesar de termos um governo extremamente parceiro das universidades, que nos deu a sua compreensão e com a sua parceria a possibilidade da expansão, ainda não chegamos a obtermos a autonomia plena que reivindicamos. Autonomia e não soberania, como sempre deixo claro. Quer dizer, este

governo ainda pode nos ajudar e, no âmbito da discussão da reforma universitária no Congresso, eu espero que a autonomia seja finalmente conquistada e a gente possa, então, vencer o que eu acho um dos últimos obstáculos para o pleno desenvolvimento das universidades federais.

O reitor destacou que a coordenação exercida pelo Estado pode ser positiva ou negativa, dependendo da política educacional vigente em cada governo. O depoimento a seguir resume esta premissa.

Dependendo do governo de momento, a relação se torna péssima e nós já vivemos momentos terríveis aí nessa relação com o governo. No atual governo temos uma relação, como eu disse, muito melhor.

Confrontando o perfil estratégico com foco na educação dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, o reitor demonstra como a ação do Estado pode ser favorável ou desfavorável.

A título de exemplo, se pegássemos o primeiro dia do governo Fernando Henrique e tivéssemos como uma referência cem, de cada cem reais que tínhamos em custeio, ao final do governo Fernando Henrique, descontada a inflação, nós tínhamos cinquenta e quatro. Quarenta e seis por cento de corte no custeio. E no investimento foi ainda pior. De cada R\$100 que tínhamos em investimento, finalizado o governo Itamar, começo do governo Fernando Henrique, no final do governo Fernando Henrique tínhamos R\$23. Setenta e sete por cento de corte. Isso explica as universidades sucateadas, os prédios sofrendo com falta de manutenção. Tivemos, inclusive, o caso de perdas aí lamentáveis como foi o caso da biologia, de todo o prédio da biologia lá da Universidade Federal do Pará. Quarenta anos de pesquisa foram perdidas pelo fogo por falta de manutenção no prédio. E aí, com o advento do governo do presidente Lula, nós, e neste cenário terrível que eu estou tentando descrever aqui em poucas palavras, já em agosto de 2003, em nossa primeira reunião com o presidente, mesmo tendo apresentado a ele necessidade da recuperação das rubricas de investimento e custeio, ousávamos propor

novamente a expansão que já propuséramos em 98 ao governo Fernando Henrique. Os reitores da geração de 98 haviam proposto a expansão, fizeram a expansão, o governo federal de então não deu a contrapartida. O presidente Lula topou a nossa proposta, prometeu-nos uma recuperação paulatina e isso, efetivamente, sucedeu.

Quando indagado sobre a relação da reitoria com a oligarquia acadêmica, o reitor ponderou o fato de o seu governo estar pautado em um crescimento efetivo dos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*. Pontua-se que os conflitos de interesses foram dirimidos, havendo um investimento comum, alinhado a uma convergência de objetivos que culminou com os resultados de expansão, fruto do projeto desta gestão.

Então, muitas unidades não compreenderam em um primeiro momento. Por que não vai fazer o laboratório da engenharia civil que é tão importante, mas vai fazer sala de aula? Porque sala de aula é de interesse maior de toda a universidade. Quer dizer, a gente deixou de atender legítimas aspirações das unidades para concentrar o pouco recurso que tínhamos em superar os entraves ao crescimento.

Assim, a prioridade do reitorado contemplou aspectos acadêmicos que foram internalizados e aceitos pela oligarquia acadêmica, gerando crescimento em infraestrutura, recursos humanos e financeiros.

7.4 Impactos das novas relações com o ambiente na estrutura organizacional da UFU

7.4.1 Desenho organizacional

A UFU apresenta um desenho organizacional baseado em uma estrutura colegiada. Existe um total de cinco conselhos, sendo o Conselho Universitário, ou **CONSUN**, o órgão máximo de função normativa, deliberativa e de planejamento da UFU. As competências do **CONSUN** são, entre outras: supervisionar a execução dessas funções em consonância com o disposto no

estatuto e no regimento geral; promover a elaboração do regimento geral da UFU e aprová-lo; aprovar alterações do estatuto e do regimento geral; aprovar o plano de cada gestão; aprovar a criação, modificação, extinção e estrutura interna dos órgãos administrativos; estabelecer as diretrizes acadêmicas e administrativas da UFU; aprovar propostas de criação ou extinção de cursos de graduação e de programas de pós-graduação *stricto sensu*, bem como de alteração do número total de vagas da UFU nos seus cursos; estabelecer as políticas institucionais de recursos humanos; aprovar a proposta orçamentária da UFU; aprovar o sistema de avaliação institucional e elaborar o seu regimento interno.

Os outros quatro conselhos são estruturas subordinadas ao CONSUN, especializados em temas específicos da gestão universitária. São eles:

- o **Conselho Diretor**, que é o órgão consultivo e deliberativo da UFU em matéria administrativa, orçamentária, financeira, de recursos humanos e materiais;
- o **Conselho de Graduação**, que é o órgão consultivo e deliberativo da UFU em matéria de graduação;
- o **Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação**, que é o órgão consultivo e deliberativo da UFU em matéria de pesquisa e pós-graduação;
- o **Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis**, que é o órgão consultivo e deliberativo da UFU em matéria de extensão, cultura e assuntos estudantis.

Todos estes órgãos elaboram as proposições em suas áreas de atuação e as submetem ao CONSUN para análise e deliberação.

Além desses órgãos consultivos e normativos, a UFU dispõe de uma estrutura executiva. A **Reitoria** é o órgão executivo central que administra, coordena, fiscaliza e superintende as atividades da universidade e é exercida pelo reitor, auxiliado pelo vice-reitor e assessorado pelas pró-reitorias, assessorias, órgãos suplementares e administrativos.

Complementando o desenho organizacional, a UFU possui 28 unidades acadêmicas, que são os órgãos básicos da universidade. Conforme o estatuto da UFU, essas unidades devem possuir organização, estrutura e meios necessários para desempenhar, no seu nível, todas as atividades e exercer todas as funções essenciais ao desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão. As unidades acadêmicas poderão denominar-se instituto, faculdade ou escola, de igual hierarquia. O CONSUN estabelecerá as condições gerais e a estrutura mínima para criação e funcionamento dos institutos, faculdades e escolas.

Ao analisar o desenho organizacional da UFU com base na tipologia proposta por Hardy & Fachin (2000), percebe-se o predomínio da configuração da clássica burocracia profissional, caracterizada pela clara descentralização de poder, manifesta em uma grande rede de colegiados e de unidades acadêmicas autônomas. Entretanto, observam-se também alguns aspectos de burocracia carismática. Retomando a contribuição de Hardy & Fachin (2000), nesta configuração destaca-se a visão empreendedora do líder somada a força de uma ideologia. O pró-reitor de Administração e Planejamento, ao descrever o estilo de liderança do Reitor, ilustra este perfil empreendedor.

Eu brinco muito com o Arquimedes. Eu falo o seguinte: “olha”, porque o Arquimedes foi um reitor que olha lá na frente e vai em cima, mas cria um tumulto burocrático e trabalho para a equipe toda que a velocidade dele talvez seja um pouco maior do que a capacidade que a gente tem, sabe? Mas foi bom porque botou a instituição em um patamar diferente hoje.

Outra característica presente na instituição é o objetivo do reitor de realização de um projeto de expansão, que também aproxima seu desenho ao de uma conformação de burocracia carismática. Resumindo, pode-se afirmar que a UFU apresenta uma configuração organizacional híbrida, apresentando elevada descentralização típica da burocracia profissional, com liderança carismática.

7.4.2 Percepção dos dirigentes das funções da administração central frente à nova realidade das universidades

Ao ser questionado sobre o papel da administração central de uma universidade, o reitor apresentou a opinião de que o papel deve ser o de um líder, que aponta caminhos. Desta forma, se posicionou como quem vê esta função associada a atividades mais complexas.

Mais do que o direito, o reitor tem o dever, ele e sua equipe, de apontar caminhos para a universidade, que podem, devem e geralmente são melhorados pela discussão coletiva nos conselhos superiores. Mas eu vejo que o principal papel político, hoje, de uma gestão é não deixar de apontar caminhos. É obrigação da reitoria mostrar caminhos possíveis, lutar e ir atrás do sonho.

O reitor destacou algumas características que ele considera fundamentais para quem pretende desempenhar este papel em uma universidade. O depoimento a seguir enfatiza a capacidade de negociação e a paciência como atributos necessários para o cargo.

Então, eu vejo, hoje, o papel político de uma reitoria e, como eu disse, mais do que o direito, a gente tem o dever à gestão. Quem se apresenta para gerir uma instituição tem que estar muito preparado e tem que estar com o espírito preparado porque a universidade é o lócus da democracia e, necessariamente, você precisa vencer discussões que naturalmente são acaloradas, demoradas. Por isso você tem que ter também muita paciência.

A assertiva supramencionada permite observar que o perfil de liderança deste reitor, quando reivindica para si o papel de mostrar caminhos e agir como um negociador político, dentro da tipologia de Ésther (2007), se enquadra mais no tipo político do que no tipo gestor.

7.5 Impactos das novas relações com o ambiente no processo de formulação de estratégias da UFU

A UFU não elaborou seu PDI. Entretanto, os objetivos da instituição, que orientam as ações na perspectiva do longo prazo, podem ser obtidos no artigo quinto de seu estatuto. Os objetivos constantes são os seguintes:

- I. produzir, sistematizar e transmitir conhecimentos;
- II. promover a aplicação prática do conhecimento, visando a melhoria da qualidade de vida em seus múltiplos e diferentes aspectos, na nação e no mundo;
- III. promover a formação do homem para o exercício profissional, bem como a ampliação e o aprofundamento dessa formação;
- IV. desenvolver e estimular a reflexão crítica e a criatividade;
- V. ampliar a oportunidade de acesso à educação superior;
- VI. desenvolver o intercâmbio cultural, artístico, científico e tecnológico;
- VII. buscar e estimular a solidariedade na construção de uma sociedade democrática e justa, no mundo da vida e do trabalho e
- VIII. preservar e difundir os valores éticos e de liberdade, igualdade e democracia.

Os objetivos acima descritos norteiam a visão estratégica institucional de longo prazo, enquanto as explicações apreendidas nas entrevistas focaram, eminentemente, as ações de planejamento no curto prazo.

A entrevista com o pró-reitor de Planejamento e Administração derivou para uma ampla explanação sobre as causas que impediram a UFU de elaborar o PDI. O principal motivo que, na percepção do pró-reitor, impediu a elaboração do PDI refere-se à dificuldade de assegurar uma ampla participação de toda a comunidade no debate e na defesa de suas propostas. A expressão do dirigente revela tal fato:

Gostaríamos de fazer um PDI mais participativo, com debate bem baixo, ponto por ponto. Isso você sabe que, dentro de uma instituição, talvez fosse muito mais fácil fazer um PDI de gabinete e apresentar para os conselhos, e talvez tivéssemos um PDI. Então, talvez, em uma instituição privada, como que o reitor faz? (...) Pega três pessoas lá e monta esse PDI e me traz aqui uma proposta. Está pronto. E vai ficar ruim? Às vezes fica até bom, mas ela não tem aquilo que nos encanta que é a discussão democrática, criar a polêmica, o contraditório. Então, isso, na instituição, nós talvez perdemos o momento foi nisso daí.

Outro motivo apresentado para a não realização do PDI foi a falta de infraestrutura para a sua elaboração. A fala do pró-reitor de Planejamento e Administração elucida esta problemática.

Nós tivemos dificuldades em capacidade operacional de fazer um projeto que nós sonhávamos que era o projeto com uma grande discussão institucional. Não soubemos operar esse processo? Pode ser. Eu ainda sou da avaliação que nós não tínhamos o quadro de técnicos que nos desse uma condição de fazer essa operação, essa sistematização do... de toda a discussão dentro da instituição. Passamos muito tempo fazendo discussões em grupo; a comissão tinha quatro pessoas. Ora, era exatamente o que nós não queríamos: fazer um PDI de quatro pessoas. Então, abrimos os eixos e ampliamos essa comissão em cada eixo desse daí. Levantamos muita informação. Estávamos na fase de sistematizar aquilo ali, aí terminamos envolvidos na discussão do REUNI. Eu diria para você que, em 2008, nós não avançamos nada no PDI, nada. E a infraestrutura nossa

foi realmente comprometedor. Eu, por exemplo... uma estrutura de, para você discutir um PDI, você tem que ter uma secretaria própria. É aquilo que eu falei: você tem que ter o corpo porque ele não é um ato voluntário só do pró-reitor de sentar e passar o final de semana e escrever, não é isso. Então, nós tínhamos que ter o trabalho de campo, os debates, os... como é que eles chamam? As oficinas, para a gente criar todo aquele conteúdo para ser sistematizado. E nós passamos uma dificuldade muito grande na instituição de pessoal, muito grande mesmo, do tipo assim: determinados momentos, para convocar a comissão, o pró-reitor tinha que ir para o computador e mandar a convocação porque ele não tinha uma pessoa para fazer isso, todos estavam sobrecarregados.

Mais uma explicação dada pelo pró-reitor de Planejamento e Administração foi a necessidade de se ter clareza das fontes de recursos que garantirão a execução das propostas constantes no PDI. No trecho da entrevista transcrito a seguir, o dirigente exemplifica com um projeto que historicamente fez parte das ambições da UFU e só foi viabilizado com os recursos do REUNI.

Cheguei aqui em Uberlândia em 87. Quando eu cheguei aqui, o pessoal da comunidade já sonhava em levar a universidade para um campus que tem na entrada da cidade, que é uma fazenda que tem na entrada da cidade. Vinte e um anos depois, nós estamos consolidando esse sonho, aliás, nós estamos criando as condições para esse sonho se tornar uma realidade. Talvez, não como foi sonhado, levar tudo para lá, quer dizer, se nós tivéssemos feito quatro PDIs para trás, nesses quatro PDIs nós tínhamos colocado a perspectiva de ir para a fazenda urbana. Mas agora, apenas depois que uma política maior, uma política de Estado, de expansão, de criação de novas universidades, novos campus, ampliação de cursos, criação de escolas federais, é que nós temos condição hoje de falar: olha, o sonho de levar a UFU para a fazenda da Glória e transformar lá em um novo campus dentro da cidade pode ser real agora porque tem uma previsão de recurso que dá para dar esse passo. Agora ele é concreto porque você tem a perspectiva do projeto, do convênio assinado com o governo.

Ao concluir a exposição de motivos que levou a UFU a não realizar o PDI, o pró-reitor destaca que o não fazer, em nenhum momento, foi uma decisão política, mas não foi realizado em função dos problemas citados acima.

Após esclarecer o que levou a UFU a não elaborar o PDI, duas importantes discussões sobre o processo de planejamento na universidade foram obtidas nas entrevistas. A primeira estava associada ao fato de que se, por um lado, a UFU não possui um PDI, não se pode afirmar a inexistência de um planejamento. Uma assertiva sucinta do reitor demonstra esse fato.

Se nós fizemos o que fizemos, não tem condição de imaginar que fizemos sem um planejamento mínimo.

O pró-reitor corrobora esta opinião do reitor, destacando as realizações do período e associando essas conquistas à existência de um planejamento.

Embora, na minha visão, você vê a UFU, hoje, você vê o que ela cresceu nos últimos 6 anos em termos de ampliação, o número de vagas, criação de novos cursos. Conseguimos criar cursos mesmo antes da expansão, conseguimos aumentar o número de alunos ingressantes na instituição mesmo antes da expansão, do projeto de expansão, por quê? Porque fizemos um estudo de caso, um estudo da situação, um diagnóstico. (...) Então, eu acho que muito dificilmente você faria isso sem um planejamento mínimo,

Denota, pelo discurso apresentado a seguir, que o reitor tinha um plano de governo que visava o crescimento da instituição, calcado no ensino e na pesquisa, contando com o apoio da oligarquia acadêmica que, mesmo possuindo objetivos diferentes, ajudou a viabilizar a visão estratégica expansionista, como apontam os dados descritos.

A título de exemplo, quando começamos o nosso mandato, em meio àquele cenário de desfinanciamento que mencionei

em resposta anterior, era quase impensável defender o crescimento da instituição, a expansão de vagas em cursos já existentes, a criação de novos cursos. Havia cinco anos que a universidade não criava um curso de graduação quando começamos o nosso mandato, porque o cenário era desfavorável. Nós levamos dois anos convencendo o Conselho Universitário de que era possível, apesar das dificuldades. Implantamos um modelo de distribuição de recursos e de alocação de vagas de professores coerente com o esforço das unidades em prol da expansão e, a duras penas, quebramos os primeiros entraves. Não tem salas de aula! Construimos salas de aula. Não há laboratórios suficientes! Construimos. Quer dizer, a gente praticamente, usando uma figura de expressão, nós sentamos em cima do cofre e o dinheiro vai ser utilizado para a construção de bem comum, do interesse comum da universidade. Feitas as primeiras novas salas de aula, os primeiros laboratórios, começamos a criar cursos. E, no nosso primeiro mandato, sob o governo do presidente Fernando Henrique, nós criamos cinco cursos; quando tínhamos proposta de mais de trinta conseguimos criar cinco. (...) Tínhamos pouco menos de onze mil alunos. O próximo reitor vai matricular o aluno número vinte mil na graduação, provavelmente em 2011, pelas minhas contas. Tínhamos quatro doutorados, temos quinze hoje. Tínhamos catorze mestrados, temos vinte e seis. Quer dizer, tivemos uma expansão das mais extraordinárias do país porque tínhamos a firme determinação e soubemos apontar caminhos que o Conselho Universitário aprovou, melhorou e nos ajudou na diretriz que a gente apontou.

A outra discussão associada ao planejamento nas universidades coincide com um debate ocorrido nas entrevistas da UFMG. Trata-se dos conflitos entre PDI e os planos de gestão elaborados quando das candidaturas a reitor. O pró-reitor enfatiza que o plano de gestão foi norteador das ações do reitorado, conforme fala apresentada a seguir:

De fato, nós tivemos um plano de gestão, mas ele não é o PDI. PDI dá uma orientação, aquele é o plano de gestão daquele grupo que está fazendo uma gestão dentro de uma proposta que apresentou para a comunidade, ganhou-se a eleição com tal proposta. Aí faz um plano de gestão, embora

todas as políticas que se tira dali são políticas votadas nos conselhos. Política de graduação, política de pesquisa, política de assistência estudantil, tudo isso são políticas que foram. E mais importante é isso, talvez nós tenhamos feito pontos que poderiam ter sido norteados, por exemplo, no PDI.

Ao final desta discussão, o Pró-Reitor ofereceu uma crítica ao PDI que pode ser interpretada à luz da tipologia proposta por Mintzberg et al. (2000), de estratégias deliberadas ou emergentes. Para o dirigente, era possível observar, em outras universidades, que os planos de desenvolvimento institucional dessas instituições estavam deixando de retratar a realidade, em função das mudanças de rumo das universidades, que eram impostas pelo governo. Como afirmam Mintzberg et al. (2000), quanto menor o controle que a organização tem do ambiente, mais as estratégias tendem a ser emergentes.

Eu assisti, em várias instituições, declarações de vários pró-reitores que tinham o PDI, mas que já não era mais a realidade. Por quê? Porque como é que fala, você é meio que influenciado pela política do Estado, entendeu? (...) Então, por exemplo, era possível você ter colocado em um PDI que a instituição não iria caminhar para o lado de cursos sequenciais, por exemplo. Aí, de repente, pode vir uma orientação do governo, um financiamento para cursos sequenciais e a universidade tem que avaliar o PDI que ela pensou.

Uma análise global das entrevistas permite identificar que os múltiplos objetivos da instituição, somados à ocorrência de estratégias que emergem, levam a um processo de formulação de estratégia que Whittington (2002) chama de processual.

Pode-se ressaltar também que os contatos com os dirigentes permitiram observar, dentro da tipologia de Hardy & Fachin (2000), que a UFU apresenta estratégia do tipo empreendedora. Segundo os autores, esta tipologia ocorre em instituições que têm líderes com perfil carismático e a estratégia existe na visão

do líder, não estando totalmente explícita na universidade. Assim, permite-se que novas estratégias possam emergir sempre que o ambiente demandar.

No próximo tópico serão analisados os aspectos relacionados à transparência e ao controle na universidade.

7.6 Governança Corporativa como ferramenta de controle e transparência

Este tópico foi dividido em duas partes. Na primeira, fez-se a análise documental das normas vigentes na UFU, regulamentando a prestação de serviço e as relações com as fundações. Na segunda parte, analisa-se a percepção dos dirigentes sobre aspectos de controle e transparência na universidade.

7.6.1 Análise das normas vigentes na Instituição

A UFU possui um amplo conjunto de resoluções aprovadas que regulamentam as atividades de extensão, de prestação de serviço e as relações com fundações de apoio no âmbito da universidade. As principais características dessas resoluções são apresentadas no Quadro 20.

QUADRO 20 Normas vigentes na UFU relacionadas ao controle das atividades de prestação de serviço e relações com fundação de apoio.

CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO DAS FUNDAÇÕES	NÃO EXISTE NORMA ESPECÍFICA DA UFMG SOBRE CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO
CONTROLE SOBRE HORAS DE TRABALHO DOS SERVIDORES DAS UNIVERSIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Na execução de projetos desenvolvidos em cooperação de fundação de apoio é condição essencial, para a participação da Universidade Federal de Uberlândia, que nenhuma atividade ligada ao projeto seja exercida pelo servidor da Universidade sob a configuração de autônomo. • Cada departamento estabelecerá a carga horária para participação de seus docentes e técnico-administrativos, em cada projeto, de forma a compatibilizá-la com as atividades de ensino e pesquisa pelas quais forem responsáveis aqueles servidores. • A carga horária de cada participante no curso de especialização será, no máximo, igual a 30% da carga horária total do curso. <p>NORMAS: Art. 4º, da Lei nº 8.958/94 (Brasil, 1994) (norma geral); art. 2º, alínea “c” e art. 3º da Resolução nº 01/96 do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia; Resolução nº 04/98 do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia, art. 4º.</p>

Continua...

QUADRO 20 Continuação.

<p>CONTROLE SOBRE REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na execução de projetos desenvolvidos em cooperação de fundação de apoio, é condição essencial para a participação da Universidade Federal de Uberlândia que, não obstante a concessão de bolsas, não será estabelecido nenhum vínculo de natureza empregatícia para com a fundação de apoio contratada. • Os servidores poderão receber bolsa de ensino a ser paga na proporção de dias e horas dispensados em cada atividade desenvolvida. • O valor bruto máximo pago para ministrar aulas e cursos será de R\$150,00 a hora-aula, podendo esse valor ser revisto sempre que necessário. <ul style="list-style-type: none"> ○ O valor bruto máximo pago ao técnico-administrativo em apoio às aulas de laboratório será de R\$30,00 a hora-aula, podendo esse valor ser revisto sempre que necessário. ○ O valor bruto máximo pago aos serviços de secretaria será, no máximo, igual a 6% da receita bruta total do curso. ○ O valor bruto máximo pago ao coordenador do curso será igual a 10% da receita mínima necessária do curso, no entanto, quando esse valor for inferior ao FG-1, o coordenador poderá perceber remuneração até o valor do FG-1. <ul style="list-style-type: none"> • Sobre os valores acima incidem tributos como INSS, ISS, IR, etc. • Parte das vagas oferecidas por cada curso será destinada aos servidores da UFU e da fundação de apoio, na forma do quadro do art. 06 da Resolução n° 04/98 do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia. <p>NORMAS: Art. 2°, alínea “b” da Resolução n° 01/96 do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia; arts. 3° e 6° da Resolução n° 04/98 do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia.</p>
<p>CONTROLE SOBRE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES ÀS UNIVERSIDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os recursos provenientes em cursos de extensão, especialização, aperfeiçoamento e outros serão administrados financeiramente pela Fundação de Apoio Universitário (FAU); • Da receita mínima necessária, definida no Anexo da Resolução n° 04/98 e proveniente de recursos advindos das atividades gerenciadas pela FAU, devem ser destinados: <ul style="list-style-type: none"> ○ no mínimo 15% do valor para o Departamento proponente, para custear despesas relativas ao Departamento; <ul style="list-style-type: none"> ○ 5% do valor ao Centro que pertence o Departamento proponente, para custear despesas relativas ao Centro; ○ 5% do valor à Diretoria Executiva da FAU para custear despesas de âmbito geral na UFU; ○ 3% do valor para a UFU, sendo 1% para pesquisa, 1% para extensão e 1% para ensino; ○ A receita mínima necessária deverá ser calculada incluindo nos valores provenientes de taxas, de mensalidades e outros os valores destinados a cada órgão especificado nas alíneas supracitadas. • Do saldo financeiro do curso serão repassados 25% a UFU, 25% ao Centro e 50% para o departamento proponente.

Continua...

QUADRO 20 Continuação.

<p>CONTROLE SOBRE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES ÀS UNIVERSIDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O instrumento “Protocolo de Intenções”, citado na Resolução nº 01/96 do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia, não poderá ser invocado para acobertar qualquer atividade ou despesa, destinando-se tão somente a registrar uma disposição de intercâmbio e de cooperação com outras instituições, públicas ou privadas. • NORMAS: Resolução nº 04/98 do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia, arts. 1º, 2º e 5º; Resolução nº 01/96 Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia, art. 7º.
<p>NORMAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS DA FUNDAÇÃO</p>	<p style="text-align: center;">NÃO EXISTE NORMA ESPECÍFICA DA UFU SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PROJETOS</p>

Apresentadas as normas vigentes concernentes às relações entre a universidade e as fundações, passar-se-á à discussão sobre as percepções dos dirigentes inerentes ao marco normativo e a transparência.

7.6.2 Percepção dos dirigentes sobre o marco normativo da instituição e o nível de transparência das relações universidade-fundação

As percepções dos dirigentes sobre o padrão de controle e transparência nas relações da universidade com o mercado, tendo a intermediação das fundações de apoio, foram obtidas por meio das entrevistas realizadas. A primeira revelação que se pode destacar é a de que os atuais dirigentes, considerando suas origens em movimentos sindicais, iniciaram a gestão acreditando ser possível extinguir as fundações de apoio. Entretanto, a experiência vivida na administração mostrou que não era viável. Tanto o reitor quanto o pró-reitor comentaram este fato.

Como oriundo do movimento docente, fui diretor da nossa associação dos docentes em dois mandatos, militei no Andes¹⁴ durante muitos anos. Então, como reitor, eu assumi com a ideia de que nós deveríamos acabar com as fundações

¹⁴ Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES) é o sindicato nacional da categoria dos professores.

de apoio. Em pouco tempo, depois que eu passei a administrar e ver, principalmente o problema das fundações vinculadas aos hospitais universitários, eu percebi que isso é uma utopia. Nós não vamos conseguir, enquanto não se resolverem questões importantes, como a da dívida e do quadro de pessoal e a do financiamento adequado de todas as unidades dos hospitais. Nós estamos vendendo uma falsa ideia de que é possível acabar com as fundações de apoio. Não é (reitor).

Eu não sei, mas eu sou da geração que defendia e várias vezes, porque eu também fui representante sindical, do nosso sindicato aqui, eu defendi várias vezes a extinção das fundações. Mas não era um discurso, era uma posição amarrada na autonomia. Não tem como defender o fim das fundações sem nos dar autonomia. Que esse é o grande gargalo nosso, a falta de autonomia. (...) Quando nós entramos, eu falei assim: “olha, tem alguma coisa errada nisso daí”. Olha só, a nossa visão era que éramos contra a fundação de apoio. Aí você vira gestor. Aí você vira gestor e fala: “não, agora eu vou fechar todas”. Aí você vira e fala: “não, você não fecha porque você não pode fechar, se você fechar pára tudo” (pró-reitor de Planejamento e Administração)

O pró-reitor, para ilustrar a importância das fundações, descreve as dificuldades que enfrentava para executar projetos advindos da Fapemig,¹⁵ sem o apoio das mesmas.

Até dois anos atrás, todos os convênios que a UFU assinava com a Fapemig, o dinheiro entrava no orçamento da UFU, e você sabe o quanto era difícil executar isso. Imagina um professor que, chegou em setembro, recebeu da Fapemig R\$100 mil para o projeto dele. O dinheiro está dentro da instituição. Aí você vira para ele e fala assim: professor, eu sinto muito, mas não posso começar a executar o seu projeto porque eu não tenho mais orçamento. Não tenho e não tenho prazo para pedir mais. Só ano que vem, mas quando abrir o orçamento. Nós tivemos experiências aí que o orçamento foi

¹⁵ FAPEMIG é a Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais. Sua missão é financiar projetos de pesquisadores no Estado.

liberado em abril para equipamento. Você imagina como você chega perto do pesquisador e fala assim: “olha, o seu dinheiro que chegou em setembro para comprar um equipamento de oitenta mil, eu só pude fazer a partir de abril...” Isso aconteceu comigo. Entre o dia que eu fiz o pedido para compra do equipamento e o dia que esse equipamento entrou no meu laboratório, passaram-se treze meses, treze meses! Então, a própria Fapemig enxergou esses problemas e passamos a executá-los através da fundação. Então, há de fato um convênio feito entre a universidade, a Fapemig e a fundação. Isso tem sido questionado também pelas controladorias agora. Talvez vai mudar tudo o ano que vem, vai voltar tudo para dentro da instituição.

O reitor manifestou também a crença na importância das fundações, considerando, principalmente, o cenário de pouca autonomia. Na fala a seguir ele defende essas organizações, com base na agilidade que elas oferecem.

Outra coisa que eu quero destacar, no que diz respeito às fundações de apoio, é que elas são necessárias em um regime que não temos autonomia plena. E, mesmo em um regime de autonomia plena, dependendo dos entraves burocráticos pela lei das licitações, pode ser que elas continuem sendo necessárias. Hoje, é impensável prescindirmos de fundações de apoio. Seria um suicídio administrativo porque nós perderíamos a agilidade que nos permite, por exemplo, muitas vezes, comprar, em poucos minutos, poucas horas, um remédio que, às vezes, a gente não teria condição de adquirir se fôssemos obedecer rigidamente aí todo o processo licitatório.

Depois de ressaltar a relevância das fundações, o reitor narra os embates políticos que ele teve de enfrentar para normatizar a relação da UFU com suas fundações de apoio. Em sua narrativa, ele explica como o processo de regulamentação dessas interações causou insatisfação em diversos grupos, de diferentes vertentes ideológicas.

E foi uma “pauleira” a reunião do Conselho Universitário que decidiu pela regulamentação na qual a universidade fosse ressarcida pelas fundações porque nós não tínhamos uma taxaço que, por exemplo, redundasse em recursos para a universidade. E, em 2002, se a memória não me falha, a reunião do Conselho Universitário que ia votar a matéria foi invadida. Nós descontentamos a ala mais conservadora da universidade, que não queria regulamentação nenhuma porque muita gente usufruía, não repassava nada para a universidade dos recursos recebidos, por exemplo, pelos cursos de especialização e, portanto, a ala conservadora nos criticava. E se juntou à ala mais reformista, contrária a qualquer curso de especialização, qualquer prestação de serviços e deseja acabar com a fundação de apoio. A reunião foi invadida por alunos e professores e funcionários que eram contra a regulamentação, ou seja, nós desagradamos a direita e a esquerda da universidade. (...) A gente conseguiu estabelecer três resoluções que dotaram a Universidade Federal de Uberlândia de recursos adicionais que foram, por sua vez, utilizados para beneficiar as próprias unidades.

O reitor destacou algumas características do marco regulatório aprovado no âmbito da UFU. A primeira foi a criação de um fundo com as taxas arrecadadas e a utilização democrática desses recursos. Ao falar desse modelo, ele comparou a realidade da sua universidade com a de outras que foram objetos de denúncia na justiça e na imprensa.

Os recursos do chamado Fundão, que nós criamos pelas resoluções, foram distribuídos mediante edital público. Na primeira vez, foram apresentados mais de vinte projetos e uma comissão autônoma selecionou os oito melhores, os sete ou oito melhores que receberam aquele dinheiro. Quer dizer, o dinheiro foi repassado para as unidades. Pequenas construções foram feitas, pequenas recuperações, equipamentos foram adquiridos. Quer dizer, nós passamos a utilizar dinheiro, pela taxaço que estabelecemos sobre os cursos e sobre as prestações de serviços, para benefício da própria universidade. E, hoje, isso aí está sedimentado, está consolidado, a universidade assimilou as resoluções. E eu digo sempre ser possível você estabelecer mecanismos de controle que impeçam a ocorrência, aqui na Universidade, daquilo constatado em fundações de universidades coirmãs

que levaram o assunto fundações para o noticiário nacional, o qual retratou uma parte do problema, mas não conseguiram retratar muito bem a questão das fundações.

A segunda característica da regulamentação das relações entre a universidade e as fundações foi a redução do poder que o reitor, como presidente das fundações, detinha. Foi criado um sistema de colegiado, que exigiu do dirigente máximo submeter todas as decisões aos conselhos criados.

Hoje, eu posso dizer: antigamente o reitor, como presidente das fundações, decidia sozinho se quisesse. Hoje é impossível; o reitor hoje é um. Ele e o vice-reitor são dois votos em dez. Fazem parte do conselho, para que você tenha uma ideia do conselho curador da fundação do hospital, reitor, vice-reitor, três pessoas indicadas pelo Conselho Universitário, o diretor do Hospital de Clínicas, o diretor da Faculdade de Medicina, um funcionário e dois conselheiros indicados pela assembleia da fundação. Quer dizer, o reitor não tem mais o poder absoluto e o controle sobre todos os votos.

Durante a entrevista com o pró-reitor de Planejamento e Administração, aspectos administrativos da relação entre a universidade e as fundações foram abordados. O dirigente descreveu uma dificuldade real advinda dos convênios estabelecidos que exigem determinadas contrapartidas da universidade e que a mesma não pode oferecer por limitações legais. Para ilustrar, ele citou um exemplo de um convênio de pesquisa com a Fapemig, no qual o pesquisador necessita de funcionários trabalhando nas fazendas experimentais e a universidade não pode contratá-los por meio da fundação, devido aos aspectos legais.

O próprio professor fez um projeto, vamos supor, com a própria Fapemig e ali tem a contrapartida da instituição. Então, esse projeto prevê, às vezes, instalar um experimento lá na fazenda. Simples. É arar um pedacinho de terra, não é

grande, arar um pedacinho de terra, preparar aquela área, talvez cercar aquela área. Mas, quem vai fazer isso? A Fapemig não te dá recurso porque ela acha que isso aí é a contrapartida da instituição, e não está errada não. Você escreveu lá no projeto: vai fazer na fazenda experimental da UFU. Aí, quando chega aqui, você tem o dinheiro para comprar o material de consumo, pagar bolsa para o estudante, comprar o equipamento que vai analisar aquele resultado. Mas, ficando aquilo lá no chão, você não tem gente. É a UFU. Mas... é a UFU como, se a UFU não contrata gente? E ela não tem mais essas pessoas que são cargos que foram extintos. Ah, é a fundação!!! A fundação? Tá, com que dinheiro se a UFU não pode passar dinheiro para ela? Então, cria essa polêmica.

Outro aspecto administrativo abordado pelo pró-reitor foi a questão de executar ou não os concursos vestibulares pela fundação. Segundo ele, em função da proibição imposta pelo TCU, a UFU passou a realizar a gestão do vestibular sem o apoio de sua fundação. Mas, isso tem gerado dificuldades e insatisfações dos gestores. Em sua opinião, já que há obrigatoriedade de executar o vestibular dentro das universidades, dever-se-ia dar melhores condições a estas para que pudessem melhor desempenhar esta atribuição.

Por exemplo, aqui em Uberlândia nos executamos 100% do nosso vestibular dentro da UFU, mas eu diria para você que o sonho do presidente da comissão de vestibular é fazer na Fundação. Por quê? Porque dá agilidade. (...) Então, eles têm que obrigar o vestibular a ser feito dentro da instituição, mas dar as condições para fazer.

Para encerrar este tema, foi questionada a percepção dos dirigentes sobre a transparência nas relações entre a universidade e as fundações. Para o pró-reitor de Planejamento e Administração, existe uma diferença relacionada ao nível de normatização a que as fundações estão sujeitas. Nas suas palavras, aquelas que apoiam a UFU oferecem nível satisfatório de transparência, tendo

em vista as regras de prestação de contas e a representatividade nos conselhos das fundações.

Tem fundações e fundações. (...) Fizemos a revisão do estatuto da fundação, ela presta contas para o Conselho Universitário, o Conselho Universitário tem representante no Conselho de Administração da Fundação, quer dizer, tudo o que foi possível fazer para melhorar a transparência foi feito.

Considerando os dados e análises levantados sobre a UFU, pode-se observar que a instituição vem cumprindo um papel relevante em sua região de influência, corroborada pelo esforço expansionista. Para isso, tem procurado preservar valores republicanos e éticos nos projetos estruturantes que têm implementado, dependendo, entretanto, da capacidade empreendedora das lideranças da instituição.

8 SÍNTESE ANALÍTICA

Após a realização dos estudos de caso de cada uma das três universidades analisadas, neste tópico busca-se elaborar uma síntese analítica, em que serão congregadas as informações obtidas em cada caso e confrontadas com os aspectos teóricos, organizados de acordo com os objetivos específicos desta tese.

8.1 As mudanças vivenciadas pelas universidades brasileiras

Os estudos de caso demonstraram a clara percepção dos dirigentes das universidades quanto ao processo de mudança em curso.

Para os dirigentes da UFMG, o fato de as universidades estarem ampliando suas relações com o mercado é algo positivo e representa que essas instituições estão assumindo seu papel nos esforços de desenvolvimento da nação. Estas percepções dos dirigentes vão ao encontro das assertivas de Santos (1985, 2005), OCDE (1987), Bok (2003) e Kerr (2005), de que as universidades têm assumido, em diversos países e, em especial, no Brasil, outras funções, tais como contribuir para o fortalecimento da competitividade da economia; fornecer treinamento especializado que atenda às necessidades do mercado de trabalho; atender demandas de empresas privadas; implantar e administrar parques tecnológicos; formar quadros para as burocracias públicas e prestar serviços para o aparelho estatal, entre outras.

Os dirigentes da UFMG apresentaram algumas explicações para esta aproximação das universidades com o mercado. Uma explicação é o fato de que professores novos, com sólida formação acadêmica, encontram nas prestações de serviço para empresas, a experiência profissional necessária que, em tempos passados, quando os docentes não trabalhavam em regime de dedicação exclusiva, era obtida por meio dos trabalhos desempenhados em outras

empresas. Outra explicação é a carência dos órgãos governamentais de pessoal qualificado para conduzir determinados projetos, demandando, dessa forma, assessoria e consultoria das universidades públicas.

Por outro lado, os dirigentes daquela instituição também mencionaram riscos e perigos desta relação entre as universidades e o mercado. Entre as ameaças citadas, destaca-se a possibilidade de o mercado passar a controlar a pesquisa na universidade e estas relações se transformarem na razão de ser da universidade. Estas observações dos dirigentes corroboram as opiniões de Santos (1985, 2005), Catani & Oliveira (2000) e Sguissardi (2005).

O estudo de caso da UFMG permitiu observar que este fenômeno apresenta um estágio avançado naquela Universidade, gerando uma relação intensa e profícua com os diversos segmentos e setores do mercado e da sociedade.

Já os dirigentes da UFJF entendem que este processo é incipiente na universidade e atribuem este fato às reações ao estabelecimento de parcerias com as empresas. Apesar de a UFJF ter criado um órgão, o CRITT, há mais de quinze anos, para gerenciar as relações com empresas e as atividades de transferência de tecnologia, problemas internos de gestão e as resistências ideológicas, aliados ao fato de ser uma instituição localizada na Zona da Mata mineira, que ainda encontra dificuldades para a captação de projetos de base tecnológica de grande envergadura, inibiram essas relações. Apesar dessas restrições, existe uma clara visão dos dirigentes de que a universidade deve cumprir papel ativo na alavancagem do desenvolvimento econômico da região.

Os dirigentes da UFU, ao analisarem o processo de mudanças vivenciadas pelas universidades, deram maior ênfase às transformações nas relações mantidas com o governo. Para eles, o relacionamento do MEC com as universidades federais no governo Fernando Henrique Cardoso foi muito difícil, tanto em termos políticos quanto em termos financeiros, melhorando

sobremaneira no governo Lula. Estas percepções são corroboradas com os dados levantados, quando do histórico das universidades no Brasil, que apontaram um incremento em investimentos e apoio à expansão do ensino, pesquisa e extensão.

No que concerne às relações com as empresas, os dirigentes reconheceram o papel a ser desempenhado pelas universidades, no esforço de desenvolvimento acadêmico, mas remetem ao Estado a função de unir empresas-universidades. Pode-se observar, na comparação das três universidades, que a UFMG apresenta um estágio mais avançado que a UFJF e a UFU no processo de aproximação com o mercado. Entretanto, as duas universidades compreendem a importância desta aproximação e realizam esforços para viabilizar novas parcerias.

8.2 Relação das universidades com o Estado, a oligarquia acadêmica e o mercado

Pela própria natureza jurídica das instituições federais, autarquias do governo federal, há um consenso entre os dirigentes das três universidades estudadas, quanto à intensa ação coordenadora que o Estado exerce sobre as instituições. Apesar de os dirigentes reconhecerem o importante e fundamental papel do Estado na formulação e condução das políticas de educação superior, este tema estimulou os entrevistados a abordarem a questão da Autonomia Universitária.

Para os dirigentes da UFMG, a ação coordenadora do Estado é legítima desde que não extrapole o limite da autonomia universitária. Os dirigentes das três universidades citaram exemplos que demonstram a intensa ação do Estado. O exemplo recorrente foi o do REUNI, todavia, outros foram citados, como o ENEM e o sistema de cotas. Dirigentes da UFJF reconhecem que se o governo não propusesse tantas políticas, projetos e programas, talvez as universidades não tivessem obtido resultados satisfatórios em ritmo tão acelerado, constatando

que estão ocorrendo alguns excessos na proposição de novos projetos, gerando necessidades de grandes esforços, extrapolando a capacidade de ação e reação.

Já os dirigentes da UFU afirmaram que a ação do Estado pode ser positiva ou negativa, dependendo da relação entre governo e universidades. A percepção dos dirigentes de que o estado é a principal força de coordenação vai ao encontro da proposição de Clark (1983), que afirmava ser esta força que define a forma e as funções do sistema de ensino superior.

No que concerne à força de coordenação do mercado, as percepções dos dirigentes das universidades apresentam algumas divergências. Para os dirigentes da UFMG, instituição que mantém relações mais intensas com as empresas, a ação do mercado é percebida, mas sempre tendo a universidade como soberana nas negociações e normalização dos projetos de pesquisa e consultoria. No caso da UFJF e da UFU, os dirigentes não mencionaram a atuação desta força de coordenação, não sendo relevante e importante essa discussão.

Os dirigentes da UFMG manifestaram que observam uma compatibilidade entre os interesses da oligarquia acadêmica e as demandas do mercado. Esta percepção foi fundamentada no fato de que, conforme Clark (1983) havia afirmado, o poder da academia está em seus saberes e é isso que o mercado demanda em um mundo cada vez mais competitivo. Entretanto, duas fontes de conflito foram citadas pelos gestores da UFMG: os sindicatos, que reagem às relações com o mercado por motivos ideológicos e o TCU, que questiona a legalidade das atividades de prestação de serviço, com interveniência das fundações de apoio.

Os gestores da UFJF fizeram referências a reações advindas de setores da universidade, contrários ao processo de interação com empresas, por motivos ideológicos. Por outro lado, podem-se observar, no âmbito daquela instituição, segmentos com elevado reconhecimento acadêmico, realizando parcerias com

empresas e governos. Em que pese a polarização no âmbito das ideias e interesses, os conflitos são minimizados pela condução política contemporizadora.

No caso da UFU, observa-se, na visão dos dirigentes, uma sintonia entre os projetos da reitoria e a oligarquia acadêmica, minimizando potenciais conflitos. A explicação para este fato é que os objetivos estratégicos da gestão universitária perpassam o desenvolvimento de áreas de pós-graduação e pesquisa, contemplando, assim, as aspirações e os interesses dos professores e pesquisadores.

Pode-se concluir que, nas universidades estudadas, observa-se um enfraquecimento das resistências ao processo de aproximação das empresas, por um processo de ampla negociação política com os grupos antagônicos e em função da harmonização entre os interesses do mercado e das lideranças acadêmicas.

8.3 Impactos destas mudanças sobre a estrutura organizacional das universidades

Nos estudos de caso, foi possível observar aspectos da estrutura organizacional e características do perfil de liderança dos reitores de cada universidade, em face das mudanças vivenciadas por essas instituições.

Inicialmente, deve-se destacar que as três universidades apresentaram desenhos organizacionais que permitem classificá-las como burocracias profissionais, segundo Mintzberg (1995) e Hardy & Fachin (2000). As características administrativas das universidades estudadas que permitiram esta tipificação de suas estruturas foram a intensa descentralização, a autonomia nos núcleos operacionais e o foco no desenvolvimento profissional.

Apesar da existência de várias características comuns, foi possível identificar especificidades em algumas universidades, que permitiram uma melhor análise dos aspectos estruturais da instituição. No caso da UFMG, foi

observado que, em função de possuir objetivo claro e amplamente divulgado e aceito de busca pela excelência, foi possível classificá-la no subtipo missionário das burocracias profissionais, conforme Hardy & Fachin (2000). Vale destacar também que, conforme depoimento de um dos dirigentes, a UFMG apresenta características anárquicas, considerando a grande descentralização, elevada autonomia dos departamentos e pequeno poder de mando da administração central. Esta percepção vai ao encontro das posições de autores como Clark (1983) e Kerr (2005), que afirmavam que as universidades precisavam de certo grau de desordem para estimular a produção de conhecimento, que é inibido em organizações com elevado grau de controle.

A UFU apresentou alguns aspectos da burocracia carismática. Hardy & Fachin (2000), nesta configuração, destacam a visão empreendedora do líder somada à força de uma ideologia. Foi possível identificar, nas entrevistas, o perfil empreendedor e carismático do reitor e a existência de um projeto de realização da expansão da UFU que, na visão daqueles autores, é mais uma das características que configuram a burocracia carismática. Dessa forma, é possível afirmar que a UFU apresenta uma configuração organizacional que mistura elevada descentralização típica da burocracia profissional, com uma liderança carismática. No Quadro 21 é apresentada uma síntese das configurações encontradas em cada universidade. No mesmo Quadro, observa-se também um resumo das principais observações sobre o perfil de liderança dos reitores das universidades estudadas.

Tanto o reitor da UFJF, quanto o da UFU apresentaram características do perfil político, conforme tipologia de Ésther (2007). É possível supor que as características comuns dessas universidades, quais sejam, porte médio e em busca de sua consolidação como referência acadêmica, abrem espaço para o surgimento de dirigentes que precisam ter perfil empreendedor para conduzir

projetos expansionistas. Este tema será retomado quando da discussão sobre formulação de estratégias, no próximo tópico.

QUADRO 21 Configurações organizacionais e perfil de liderança nas universidades analisadas.

	UFMG	UFJF	UFU
Configuração organizacional, segundo a tipologia de Hardy & Fachin (2000)	- Burocracia profissional, caracterizada pela descentralização. - Subtipo missionário, dado o interesse comum na busca de excelência.	- Burocracia profissional, em função da forte descentralização.	- Híbrido: 1) Burocracia profissional, caracterizada pela descentralização e 2) Burocracia carismática, marcada pelo perfil da liderança.
Perfil da liderança	- Na tipologia de Dodds (1962), citado por Kerr (2005), a liderança que se aproxima mais do perfil de educador, sem, entretanto, deixar de desempenhar funções de gestor.	- Na tipologia de Ésther (2007), observam-se os traços de político, dada a forte ação de representação e de gestor, captando recursos e implantando o REUNI.	- Líder carismático - Na tipologia de Ésther (2007), apresenta perfil político.

Apesar de aspectos que convergem, relativos ao perfil dos reitores da UFU e da UFJF, observaram-se algumas diferenças. No caso da UFU, ofereceram-se evidências de um perfil carismático somado ao perfil político. No caso da UFJF, foram identificadas fortes características de gestor, ainda dentro da tipologia de Ésther (2007), que se aliam ao perfil político do reitor. Este perfil que mescla traços políticos e de gestão corrobora com a afirmação daquele autor de que, em função de as universidades configurarem-se em organizações cada vez mais complexas, faz-se necessário que o reitor seja gestor e político ao mesmo tempo.

Quanto ao dirigente máximo da UFMG, observaram-se características de liderança que o aproximam do perfil de educador, na tipologia de Dodds

(1962), citado por Kerr (2005). Pela própria formação acadêmica do reitor, engenheiro de automação, traços marcantes de gestor também foram percebidos. Este perfil é compatível com uma instituição com maturidade acadêmica que requer traços de educador no perfil de seu reitor e complexidade administrativa, que exige capacidade gerencial no processo de tomada de decisão.

8.4 O processo de formulação de estratégias das universidades em um contexto de mudança

O estudo sobre o processo de formulação de estratégias das universidades analisadas, considerando o ambiente dinâmico e mutável, foi realizado com base nos estudos de Hardy & Fachin (2000) e Whittington (2002). Para aplicar a tipologia de Whittington (2002), era necessário observar o processo pelo qual as estratégias eram levadas a termo (emergente ou deliberada) e os seus resultados (se possui múltiplos objetivos ou não). No Quadro 22 é apresentada uma síntese das observações quanto ao processo de formulação de estratégias nas universidades estudadas.

QUADRO 22 Formulação de estratégias nas universidades analisadas.

	UFMG	UFJF	UFU
Deliberada ou emergente	- Apresentam estratégias deliberadas consubstanciadas em PDI e claro objetivo institucional de busca de excelência. - As estratégias emergem pela ação da força coordenadora do Estado.	- Possui estratégia deliberada, caracterizada pela visão expansionista - As estratégias emergem pela ação da força coordenadora do Estado.	- Possui estratégia deliberada, caracterizada pela visão expansionista - As estratégias emergem pela ação da força coordenadora do Estado.

Continua...

QUADRO 22 Continuação.

Existência de objetivos múltiplos	- Múltiplos objetivos, congregados no PDI, resultado de ampla negociação nos diversos colegiados.	- Não foi realizado PDI, sendo os esforços atuais de planejamento focados em congregar os diversos interesses da universidade.	- A não elaboração do PDI não impediu que os diversos atores organizacionais manifestassem seus anseios e efetivamente fossem enviados esforços para atendimento dos objetivos.
Tipologia de Whittington (2002)	- Abordagem processualista	- Abordagem processualista	- Abordagem processualista
Tipologia de Hardy & Fachin (2000)	- Estratégias ideológicas, considerando a crença compartilhada de busca de excelência e o respeito às decisões colegiadas.	- Apresenta estratégia do tipo empreendedora, considerando o fato de possuir estratégia não tão explícita e a abertura para que outras estratégias emirjam.	- A UFU apresenta estratégia do tipo empreendedora, considerando o perfil carismático do líder, o fato de possuir estratégia não tão explícita e a abertura para que outras estratégias emirjam.

O estudo de caso da UFMG permitiu observar que a instituição tem uma clara estratégia acadêmica, associada à busca de excelência. Este fato foi constatado quando os dirigentes entrevistados mencionaram, mesmo sem ser indagados, que buscam fazer da UFMG uma das melhores universidades do Brasil. A universidade foi a única daquelas estudadas que elaborou seu PDI. Tudo isso permite afirmar que a UFMG possui estratégias deliberadas. Entretanto, seus dirigentes reconheceram que a forte atuação do Estado tem feito emergir outras estratégias concernentes ao REUNI, sistema de cotas e ENEM.

Os dirigentes manifestaram que o PDI buscou congregar os diversos anseios da comunidade universitária, caracterizando, assim, a existência de múltiplos objetivos. Segundo Whittington (2002), a combinação de estratégias

emergentes com múltiplos objetivos leva à abordagem processualista de formulação de estratégias.

Na ótica do trabalho de Hardy & Fachin (2000), é possível classificar as estratégias da UFMG como ideológicas, que se caracterizam como uma forma coletiva de todos os atores organizacionais convergirem para um mesmo objetivo. Nesta instituição, a oligarquia acadêmica está comprometida com a busca da excelência, sendo a mudança de postura relativamente difícil.

A análise da UFJF e da UFU levaram aos mesmos resultados. As duas possuem uma estratégia expansionista; observam estratégias emergentes, em função da ação do Estado; procuram congregiar os diversos interesses da universidade nos esforços de planejamento e apresentam processos de formulação de estratégias que podem ser classificados, conforme Whittington (2002), como abordagem processualista. As características comuns também se fazem presentes, quando da utilização do modelo de Hardy & Fachin (2000), que leva ao mesmo resultado: as duas universidades apresentam estratégia do tipo empreendedora.

Como discutido no tópico anterior, essas características comuns podem ser explicadas pelo perfil semelhante das duas universidades. O contexto impõe às duas a necessidade de adoção de estratégias análogas para desenvolverem-se e consolidarem-se. A busca da expansão pode ser o caminho que as levará a obterem o reconhecimento acadêmico e a relevância social.

Finalmente, é importante observar que, nas três universidades, ficou patente a ação do Estado, impondo estratégias às universidades. Em que pesem as várias manifestações de reconhecimento da melhoria das relações entre as universidades e o MEC, é necessário registrar a inevitável autoimagem que o governo acabará por construir de centralizador e concentrador das políticas de educação superior. Será que ainda existe espaço para que as próprias universidades desenvolvam, discutam e implantem suas próprias estratégias? Ou

restará a elas, apenas, se esforçar para cumprir as políticas propostas pelo governo?

8.5 Governança corporativa como ferramenta de controle e transparência das relações das universidades com o mercado

Neste tópico, buscar-se-á mostrar a aplicabilidade da governança corporativa como uma tecnologia de gestão, que tornará possível que as universidades acentuem suas interações com a sociedade, garantindo, entretanto, o respeito aos diversos interesses existentes nestas instituições. Para isso, ao iniciar esta discussão, será retomada uma citação feita, quando da apresentação do referencial teórico associado à governança. Segundo Silveira (2006), no cerne das discussões de governança corporativa estão questões básicas que precisam ser respondidas por qualquer organização, tais como: Qual é o seu objetivo? Em função de quais interesses as organizações devem ser geridas?

Foi possível observar, nos estudos de caso, que as universidades analisadas manifestaram explicitamente que percebem as suas relações com a sociedade como importante e benéfica e, por isso, tendem a perseguir o fortalecimento destas interações. Em suma, atualmente, um dos objetivos institucionais das universidades é o de atuar junto à sociedade. Ao definir este objetivo, elas devem adotar algumas novas posturas. Por exemplo, não aceitar que o TCU questione se é papel das universidades prestar serviços a empresas e governos. Cabe ao TCU identificar eventuais ilegalidades e não discutir a essência das atividades das universidades. Um trecho do Acórdão 2731/2008 do TCU é apresentado a seguir, ilustrando esta extrapolação de funções daquela corte.

Corre-se, dessa forma, o risco da privatização das instituições públicas por parte daqueles que nelas trabalham. São professores e técnicos que utilizam a infraestrutura física e a credibilidade das instituições para executarem convênios e contratos que, muitas vezes, impedem esses profissionais de

desempenhar, com eficácia, as suas funções institucionais. Como uma multiversidade, as IFES podem, também, estar invertendo meio e fim. A melhor exemplificação desse efeito é a prestação de serviços realizada pelas instituições.

Assim, a primeira questão associada à governança corporativa, segundo Silveira (2006), foi respondida. A segunda questão exige que se levantem todos os interesses envolvidos em cada objetivo institucional, para que se possa estabelecer as estratégias de gestão. É preciso analisar, no que concerne ao objetivo institucional de interagir com o ambiente, quais são os interesses envolvidos. Uma vez identificados estes diversos interesses, é possível buscar equilíbrio e imbricamento entre os mesmos.

Os modelos teóricos de governança aplicada à gestão pública indicam um conjunto de princípios que precisam ser observados e de controles que devem ser adotados, para garantir o respeito aos diversos interesses envolvidos. Segundo autores como Timmers (2000) e Marques (2005), um princípio que deve estar presente em todos os esforços de adoção das boas práticas de governança corporativa é o da transparência. Quanto aos procedimentos de controle, na definição de Timmers (2000), deve ser buscado um sistema de medidas e procedimentos para garantir que os objetivos institucionais sejam atingidos.

Nos estudos de caso foram realizados dois levantamentos de dados para avaliar se as instituições em foco estão adotando boas práticas de governança, ou seja, garantindo controle e oferecendo transparência. O primeiro levantamento foi por meio de entrevistas, para apreender a percepção dos dirigentes sobre a qualidade do marco normativo de controle e sobre a transparência relativa aos projetos. O segundo levantamento se deu com base em análise documental das normas internas das universidades concernentes ao controle e transparência nas relações com as fundações de apoio.

No que concerne á percepção dos dirigentes sobre os padrões de controle e transparência existentes nas relações de sua universidade com as fundações, observa-se que os gestores reconhecem a importância desses aspectos e entendem que suas instituições apresentam normas satisfatórias. Retomando o modelo de Marques (2005), relativo à governança na gestão pública, aquela autora defende que a transparência é mais do que estruturas e processos, devendo ser também uma atitude e uma crença dos líderes.

No Quadro 23 são apresentadas estas percepções dos gestores das três universidades. Cabe destacar que os dirigentes da UFMG, apesar de entenderem como satisfatórios os níveis de controle e de transparência na gestão de seus projetos, afirmaram que podem ser desenvolvidos novos mecanismos que garantam a propagação e a disseminação das informações aos interessados. Foi registrado, por um dos dirigentes, que, na busca de novos controles, a universidade não deveria adotar o limite de remuneração, mas sim controle de tempo destinado aos projetos.

Os dirigentes da UFJF destacaram que os controles são fundamentais para os gestores e que a existência de transparência atenua possíveis resistências de grupos antagônicos às ações de parceria com empresas. Esta observação vai ao encontro da contribuição de Marques (2005) que afirma que a transparência propicia confiança aos *stakeholders*. Os gestores da UFU demonstraram acreditar que os padrões atuais de controle e transparência são condizentes com as expectativas de suas instituições.

Complementando este estudo sobre os instrumentos de controle e transparência adotados pelas instituições em suas relações com as fundações de apoio, foi realizado um levantamento das normas vigentes em cada universidade. A primeira observação a ser ressaltada é que existe um empenho real para estabelecer regras, no âmbito das universidades, que ofereçam segurança institucional para essas relações. Este esforço não é recente. A norma da UFMG

data de 1995 e a primeira resolução da UFU é de 1996. A mais recente é a da UFJF, que foi elaborada em 2000. A UFMG mantém apenas uma resolução, que procura abranger todas as determinações, enquanto as outras duas universidades criaram um sistema mais complexo de regras. Foram encontradas, na UFJF e na UFU, quatro resoluções em cada universidade sobre esta temática.

QUADRO 23 Percepção dos dirigentes das universidades analisadas sobre os controles e transparência em suas relações com as fundações de apoio.

	UFMG	UFJF	UFU
Percepção sobre os instrumentos de controle vigentes	- Acreditam ser satisfatórios.	- Controle é fundamental e propicia garantias aos dirigentes.	- Resultado de intenso debate, o sistema normativo garante utilização pública dos recursos e descentralização no comando das fundações.
Percepção sobre a transparência nas relações	- Existe transparência, mas deve ser mais desenvolvida.	- Transparência como forma de atenuar resistências as fundações.	- Existe transparência, garantida por ampla representação nos conselhos e prestações de contas.
Proposição de novas normas	- Não se deve regulamentar limite de ganho, mas tempo de trabalho.	- Precedidas de negociação e atentas à viabilidade operacional.	- Não foi abordado

No Quadro 24 esboça-se um resumo das normas, organizadas de acordo com aspectos sobre a relação das universidades e fundações.

QUADRO 24 Marco normativo relativo aos controles e transparência das universidades analisadas em suas relações com as fundações de apoio.

	UFMG	UFJF	UFU
CONDIÇÕES DE CREDENCIAMENTO DAS FUNDAÇÕES	- Não possui norma específica sobre credenciamento	- Exige, para credenciamento das fundações, que ela assuma compromisso de disponibilizar todas as informações solicitadas pela UFJF e prestar contas. - Exige também que todo contrato, para ser celebrado, tenha autorização da UFJF e os bens sejam doados ao final de cada ano.	- Não possui norma específica sobre credenciamento
CONTROLE SOBRE HORAS DE TRABALHO DOS SERVIDORES DAS UNIVERSIDADES	- Limita em 8 horas semanais, em média. - Limita a participação de trabalhadores de fora do quadro nos projetos	- Limita em 8 horas semanais.	- Delega aos departamentos aprovar a participação dos professores e fixar o número de horas
CONTROLE SOBRE REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES	- Não limita valor de remuneração - Exige que os projetos informem os valores de remuneração	- Fixa remuneração no caso de cursos	- Fixa remuneração no caso de cursos
CONTROLE SOBRE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES ÀS UNIVERSIDADES	- No mínimo 12% mais a taxa da fundação de 5%. - O resultado operacional líquido da fundação reverte-se para a UFMG.	- Apresenta vasta regulamentação sobre taxas, variando de 10% a 35% mais a taxa de 5% da fundação.	- Regulamenta as taxas da UFU em 28% mais a taxa da fundação. - Regulamenta a destinação dos superávits.

Continua...

QUADRO 24 Continuação.

<p>NORMAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS DA FUNDAÇÃO</p>	<p>- As fundações estão submetidas à fiscalização da auditoria interna da UFMG. - As unidades devem elaborar prestação de contas anual para o Conselho Superior.</p>	<p>- Norma que exige a disponibilização de todas as informações financeiras dos projetos para a UFJF. - As fundações deverão elaborar prestação de contas anual e submeter à universidade. - Foi criada, no âmbito da UFJF, uma comissão de fiscalização.</p>	<p>- Não possui norma específica sobre instrumentos de prestação de contas.</p>
--	--	---	---

Cabe destacar algumas observações relativas ao Quadro 22. A UFMG é a universidade que pratica a cobrança de menores taxas dos projetos, atingindo um patamar de 17%, enquanto a UFJF chega a exigir até 40% (35% para a universidade e 5% para a fundação) de alguns projetos e a UFU até 33%. Esta discrepância provoca uma discussão sobre quais os parâmetros definidos para estabelecer este tipo de política e quais os impactos dessas cobranças no estímulo e no desenvolvimento desses projetos. O simples fato de se observar taxas tão distintas denota a improvável existência de critérios em suas definições. É provável, nestes casos, que a racionalidade administrativa e financeira tenha sido substituída por um viés ideológico-político e/ou uma extrema necessidade de financiamento das IFES.

Outra diferença é relacionada à limitação de remuneração dos docentes envolvidos nos projetos. A UFMG é a única que não apresenta nenhuma restrição a esses pagamentos, comparada com a UFJF e a UFU. Observa-se então que em dois aspectos, taxas cobradas e limitação à remuneração, a UFMG tem normas mais flexíveis que a UFJF e a UFU. Considerando que a UFMG, como visto anteriormente, encontra-se em estágio mais avançado de interações externas, cabe debater se existe alguma relação entre a flexibilidade das normas

e a atuação mais intensa junto ao mercado. Sem o intuito de fazer qualquer apologia ao liberalismo ortodoxo, cabe argumentar que normas construídas no bojo de negociações que busquem contemplar segmentos contrários à aproximação com mercado podem gerar obstáculos normativos que dificultem as interações com o mercado.

No que se refere às normas de transparência, tanto a UFJF quanto a UFMG apresentaram regras específicas associadas às prestações de contas. Deve-se destacar também que a UFJF foi a única a apresentar regulamentações específicas para todos os aspectos analisados. Isso denota um esforço de regulamentação daquela instituição.

Concluindo, tem-se que, nas universidades estudadas, foram detectadas práticas de governança corporativa que podem e devem ser aperfeiçoadas para contemplar a congregação dos interesses, aspirações e princípios de todos os segmentos da oligarquia acadêmica. Neste bojo, as relações universidade-fundação devem estar pautadas na gestão otimizada dos recursos, em normas rígidas de controle e acompanhamento que conduzem à consolidação de uma cultura de transparência, de responsabilidade e ética na administração pública.

9 CONCLUSÕES

Com a realização do presente estudo, se propôs delinear as articulações e as interfaces das universidades públicas brasileiras, considerando a tríade Estado, oligarquia acadêmica e mercado, na busca de conhecer e aprofundar os conflitos e interesses envolvidos, bem com avaliar os impactos na estrutura, na estratégia e na governança. Especificamente, buscou-se desvendar, por meio do discurso dos gestores, como eles explicam a realidade da organização universitária, concernente à modernização e ao avanço da gestão em um contexto de maior interação com a sociedade. Organização esta que se pauta em um contexto de diversificação/diferenciação, busca da qualidade, eficiência e eficácia, competências/habilidades, equidade, avaliação e autonomia, dentre outros.

Para alcançar estes propósitos, adotou-se referencial teórico sobre a evolução histórica das universidades no Brasil, explicitando as mudanças e as realizações processadas nos governos Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Este recorte histórico foi enfatizado em face das transformações que ocorreram no período 1993-2008. No governo Itamar Franco foi aprovada a Lei de Fundação e o estímulo à extensão universitária. A era FHC foi marcada pela busca de fontes alternativas de recursos, gerada pela crise financeira, enquanto no governo Lula ocorreu a aprovação da Lei de Inovação Tecnológica que ordenou as parcerias entre empresas e universidades. Assim, a partir dos anos 1990, as universidades públicas federais passaram a intensificar e a solidificar suas relações com diferentes segmentos da sociedade brasileira, determinantes para mudanças na estratégia, na estrutura e na governança.

Neste contexto, resgataram-se os estudos de Clark (1983), Drèze & Debelles (1983) e Kerr (2005), que ofereceram elementos para uma compreensão

crítica das concepções de universidade, suas múltiplas interfaces com o ambiente e as forças que atuam sobre elas, influenciando sua gestão e organização. Utilizaram-se também contribuições teóricas relativas à estrutura, à estratégia e à governança, na ótica de autores como Mintzberg (1987, 1995), Hardy & Fachin (2000), Mintzberg et al. (2000, 2002), Timmers (2000), Whittington (2002), Marques (2005) e Ésther (2007).

Ao se utilizar os aspectos mais relevantes da literatura, a partir de uma realidade empírica – os estudos de caso de três universidades públicas mineiras, UFMG, UFJF e UFU –, buscou-se apreender a realidade das organizações, em toda sua complexidade e riqueza, frente aos contextos de mudança demandantes de novos cursos, ampliação do número de vagas, curso na modalidade a distância, novos mecanismos de ingressos, regime de cotas e efetiva contribuição no desenvolvimento econômico e social do País.

No que concerne à estrutura, o conceito clássico de burocracia profissional está presente na configuração de todas as universidades estudadas. Porém, cumpre constatar as particularidades de cada instituição. A UFMG, por ser uma universidade consolidada, estando entre uma das mais renomadas do país, incorpora o subtipo missionário, manifestado no objetivo compartilhado em toda a organização de busca por excelência, exigindo de seu dirigente máximo perfil de liderança do tipo educador. Vale destacar também que a maturidade da instituição confere autonomia ampla aos diversos departamentos, que mereceu de um dos dirigentes a denominação de organização anárquica, permitindo associar esta visão àquela preconizada por Clark (1983) e Kerr (2005) de que as universidades precisam de certo grau de desordem para desenvolver suas potencialidades criativas.

Por outro lado a UFJF e a UFU, sendo instituições de médio porte, apresentam maior dependência das administrações centrais, propiciando espaços

para o surgimento de lideranças carismáticas, que deverão conduzir projetos de natureza expansionista, exigindo perfil que alie aspectos de gestor e político.

Relativamente à estratégia, as IFES pesquisadas transitam entre deliberadas e emergentes. O poder do Estado faz emergir sistematicamente ações a serem concretizadas pelas universidades no seu esforço de realizar mudanças sociais. De modo geral, o Estado brasileiro tem estabelecido sanções legais ou restrições financeiras se seus pressupostos formais não forem atendidos. As demandas do Estado, em muitas situações, não coadunam com a realidade dessas organizações, sendo, assim mesmo, obrigadas a realizá-las em função do poder coercitivo exercido.

As estratégias também são deliberadas quando as universidades buscam atingir seus objetivos principais. Neste ponto, a diferença entre a grande e as médias universidades mais uma vez se manifestou. Enquanto a UFMG apresenta de forma clara uma estratégia acadêmica de busca de excelência, a UFJF e a UFU experimentam estratégias empreendedoras expansionistas, que poderão levá-las ao reconhecimento acadêmico e a relevância social.

Uma questão que perpassou todas as instituições em foco foi o potencial conflito entre o PDI e o plano de gestão, elaborado por ocasião dos pleitos de escolha dos reitores. A tendência de compatibilização entre estes dois instrumentos, manifestados pelos dirigentes, é a de configurar o PDI como um planejamento de longo prazo e os planos de gestão apresentando horizontes de curto prazo. Cumpre considerar que o PDI na UFMG norteia a estratégia de forma efetiva, enquanto nas outras IFES estudadas não houve a incorporação desse instrumento, atendo-se ao processo tradicional por meio do qual os compromissos com a comunidade interna da universidade são pactuados no plano de gestão. Denuncia-se que, em uma universidade com grau de maturidade e desenvolvimento institucional consolidado, o planejamento de longo prazo é norteador das políticas e ações. Em contraposição, as universidades de médio

porte pesquisadas, pelo caráter empreendedor e perfil carismático das lideranças, conduzem as práticas de gestão e de organização sem um plano formal.

No que tange à governança corporativa, os estudos empíricos revelaram a existência de esforços nas universidades estudadas para a implantação de procedimentos de controle e transparência. A UFMG tende a ser mais flexível na normatização de aspectos relacionados às taxas que devem ser recolhidas para a universidade e nos limites de remuneração para servidores. A UFJF e a UFU apresentaram marcos normativos mais abrangentes e rigorosos. Os estudos não tiveram por objetivo avaliar se as normas vigentes são efetivamente cumpridas. Vale destacar que os dirigentes das três universidades manifestaram sua convicção nos instrumentos de transparência, como forma de garantir melhor aplicação dos recursos públicos.

Durante as entrevistas com os dirigentes, foi solicitado que os mesmos oferecessem sua visão sobre os rumos, desafios e perspectivas das universidades brasileiras no futuro. Os discursos apontaram para uma visão de uma universidade de excelência inserida na sociedade, desempenhando papel relevante no desenvolvimento econômico e social, que levará o Brasil a protagonizar a história, no conjunto das nações. Foi prognosticada também uma universidade que atenda à demanda crescente de vagas no ensino superior, produza conhecimento e domine o saber humano, e que seja formadora e disseminadora de uma cultura nacional libertária e cidadã. Todas estas visões mencionadas pelos entrevistados revelam a tendência de ampliação das interações das universidades com os diversos setores da sociedade.

Considerando estas visões e o que se apreendeu deste estudo serão listadas a seguir algumas ações e recomendações para as universidades públicas brasileiras. Para manter uma coerência, estas considerações serão organizadas conforme a tríade Estado, oligarquia acadêmica e mercado, amplamente discutida nesta tese.

O Estado deve continuar sendo o grande condutor das macropolíticas para a educação superior, com foco no desenvolvimento econômico e de mercado, bem como nas transformações sociais. Assim, é preciso estimular o desenvolvimento de conhecimentos, tecnologias e competências profissionais no âmbito das universidades e que possam ser apropriados pelas organizações privadas nacionais, na busca da dinamização econômica e do incremento da competitividade do país. É necessário também instigar as universidades a participarem dos esforços de transformação social, aderindo a programas que permitam a melhoria da qualidade de vida das camadas menos abastadas da população. É importante salientar que as universidades devem desenvolver políticas e estratégias compatíveis com suas vocações e com foco no desenvolvimento econômico de base local, ensejando assim o respeito à autonomia universitária, sendo fundamental que o Estado respeite esta agenda que é legítima e importante.

A oligarquia acadêmica, continuando neste processo de renovação e qualificação dos docentes, vem imprimindo uma mudança na cultura organizacional, que contribui para a modernização e avanço na gestão das IFES. Neste cenário, deve abandonar a posição de um saber restrito e periférico, caminhando na busca de uma nova imagem que contempla a profissionalização, com conhecimentos referenciados socialmente, que o capacite a desenvolver novos projetos e empreendimentos que possam colocar a universidade em novos patamares de excelência. Assim, a oligarquia acadêmica estará líber(t)ando-se das amarras do conservadorismo e descortinando novas possibilidades de práticas profissionais.

No que diz respeito especificamente ao mercado, este pode ser visto em dimensão mais ampla, congregando, além das empresas, órgãos públicos e organizações do terceiro setor que necessitarão cada vez mais dos saberes e poderes da universidade para a incorporação de novas competências, tecnologias

e ferramentas para a solução de problemas. Caberá à universidade a missão de otimizar as suas ações em prol das demandas do mercado.

O Estado estabelecendo macropolíticas que permitam que as universidades interajam com a sociedade e o mercado, a oligarquia acadêmica liberta e liberada das amarras conservadoras e o mercado demandando os saberes e poderes da universidade, criam-se as condições para um novo agir das universidades, fundados em novas concepções de estrutura, estratégia e governança.

O desenho organizacional a ser adotado baseia-se em uma estrutura flexível, descentralizada e criativa que estimule as múltiplas interfaces com a sociedade, substituindo os feudos e a visão cartorial e burocrática. Com uma estratégia deliberada tem-se a possibilidade de serem protagonistas no crescimento e no desenvolvimento sustentável da nação. Por fim, as universidades devem ter um modelo de governança que ofereça os controles necessários para esta estrutura ágil, um código de conduta para normalizar a postura dos atores envolvidos e transparência na gestão dos recursos privados captados, em benefício de uma educação pública efetiva.

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, E. **Método de pesquisa nas organizações**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000. 109 p.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998. 203 p.

ALVESSON, M.; SKÖLDBERG, K. **Reflexive methodology**: new vistas for qualitative research. London: Sage, 2000. 292 p.

AOKI, M. Controlling insider control: issues of governança corporativa in transition economies. In: AOKI, M.; KIM, H. K. (Ed.). **Governança corporativa in transition economies**. Washington: The World Bank, 1995. p. 137-153.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 184 p.

BELLONI, I. Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação conseqüente e compromissada política e cientificamente. **Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, v. 3, n. 4, p. 37-50, dez. 1998.

BOGDAN, R. C.; BIKKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto Alegre: Porto, 1994. 335 p.

BOK, D. **University in the marketplace**: the commercialization of the higher education. New Jersey: Princeton University, 2003. 233 p.

BRASIL. **Lei n.º 9.887**, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a Lei das Fundações de Apoio. Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8958.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

BRASIL. **Lei n.º 9.887**, de 20 de dezembro de 1996. Dispões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

BRASIL. **Lei n.º 9.887**, de 2 de dezembro de 2004. Apresenta a Lei de Inovação Tecnológica. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em: 10 mar. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundações de apoio**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Planejamento e Orçamento. **Orçamento das universidades federais**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão 655/02**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 11 jan. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.731/08**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

CALDERÓN, A. I. Repensando o papel da universidade. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 104-108, abr./jun. 2004.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis: Vozes, 2002. 102 p.

CHANDLER, A. **Strategy and structure**. New York: Anchor Boobs, 1966. 345 p.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991. 164 p.

CLARK, B. **The higher education system: academic organization in cross-national perspective**. Berkeley: University of California, 1983. 315 p.

CONFECAMARAS. Corporation Governance. **Center for International Private Corporation**. 2002. Disponível em: <<http://www.cipe.org>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

CUNHA, L. A. O público e o privado na educação brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 89-103.

CUNHA, L. A. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 178-205.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003.

DAGNINO, R. **O processo decisório no complexo público de ensino superior e de pesquisa**: uma visão de análise de políticas. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos, 2002. Disponível em: <<http://www.campusoei.org/salactsi/index.html>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

DRÈZE, J.; DEBELLE, J. **Concepções da universidade**. Fortaleza: UFCE, 1983. 131 p.

DURHAM, E. A autonomia universitária: extensão e limites. In: STEINER, J.; MALNIC, G. (Org.). **Ensino superior**: conceito e dinâmica. São Paulo: EDUSP, 2005a. p. 156-187.

DURHAM, E. R. Educação superior, pública e privada: 1808 - 2000. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005b. p. 197-240.

ÉSTHER, Â. B. **A construção da identidade gerencial dos gestores da alta administração das universidades federais em Minas Gerais**. 2007. 276 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984. 178 p.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1984. 144 p.

FIGUEIREDO, G. V. R. de. **Reforma universitária**: financiamento público das ifesifes. São Carlos: UFSCar, 2004. 176 p.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Cidade do Panamá. **Anais...** Cidade do Panamá: Universidad de Panamá, 2003. 1 CD-ROM.

GENTILI, P. **Universidades na penumbra**: neoliberalismo e reestruturação universidade universitária. São Paulo: Cortez, 2001. 187 p.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 22-29, maio/jun. 1995.

GOMES, A. M. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 839-872, set. 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1, 496 p.

HADDAD, F. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: INEP-MEC, 2008. 23 p.

HALL, R. **Organizações, estrutura e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1984. 336 p.

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira**: teoria e casos. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2000. 315 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança corporativa**. São Paulo, 2007. Disponível em: <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 5 jul. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Censo das universidades federais**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector**. New York, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/Store/Details.tpl?SID=9977171891360&Cart=12593195301062332>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

JENSEN, M. **A theory of firm**: governance, residual claims, and organizational formas. Cambridge: Harvard University, 2001. 312 p.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Lausanne, v. 13, n. 3, p. 305-360, Mar. 1976.

KERR, C. **Os usos da universidade**. Brasília: UNB, 2005. 290 p.

KESTER, W. C. Industrial groups as systems of contractualgovernança. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 8, n. 3, p. 24-44, Sept. 1992.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 262 p.

LUZ, R. P. da. A missão das universidades. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. (Org.). **O professor que fez escola**. Juiz de Fora: INDEC, 2004. p. 229-253.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2001. 423 p.

MARQUES, M. da C. da C. A Corporate Governance no setor público: princípios, elementos e enquadramento conceitual. **Revista do Instituto Português de Auditores Internos**, Lisboa, ano 6, n. 23, p. 8-13, jan./mar. 2005.

MARTINS, C. B. Uma reforma necessária. **Educação Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1001-1020, out. 2006.

MAYER, C. **Governança corporativa**: competition and performance. Paris: OECD, 1996. 205 p.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2000. 406 p.

MINTZBERG, H. The strategy concept: five P's for strategy. **California Management Review**, Berkeley, v. 30, n. 1, p. 11-24, Feb. 1987.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1995. 332 p.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000. 300 p.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Todas as partes do elefante. In: _____. **Estratégia e planejamento**. São Paulo: PubliFolha, 2002. p. 9-20.

MORHY, L. Brasil: universidade e educação superior. In: _____.
Universidade no mundo: universidade em questão. Brasília: UnB, 2004. v. 2, p. 13-28.

NADLER, D. (Org.). **Arquitetura organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 187 p.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Universities under scrutiny**. Paris, 1987. 132 p.

PEREIRA, M. F.; AGAPITO, F. de. Afinal, como se formam as estratégias?: o processo de formulação estratégica em uma organização do terceiro setor. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIAS, 2., 2005, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. 1 CD-ROM.

SANTOS, B. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995. 341 p.

SANTOS, B. **A universidade no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2005. 120 p.

SCHWARTZMAN, S. A pesquisa científica e o interesse público. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 361-395, 2002.

SCHWARTZMAN, S. **Universidade e desenvolvimento na América Latina: experiências exitosas de centros de pesquisa**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 331 p.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005.

SILVEIRA, A. di Miceli da. **Governança corporativa e estrutura da propriedade: determinantes e relações com o desempenho das empresa no Brasil**. São Paulo: USP, 2006. 312 p.

SILVERMAN, D. **Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction**. London: Sage, 1993. 208 p.

STONER, J. A. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985. 345 p.

TEIXEIRA, A. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1969. 134 p.

TIMMERS, H. **Government governance**: corporate governance in the public sector, why and how? Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

TRINDADE, H. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, P. (Ed.). **Universidades na penumbra**: neoliberalismo e reestruturação universidade universitária. São Paulo: Cortez, 2001. p. 13-43.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1992. 175 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Conheça a UFMG**: história da UFMG. Disponível em: <http://www.ufmg.br/conheca/hi_index.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2009.

VASCONCELOS, E. **Estrutura das organizações**. São Paulo: Pioneira, 1986. 211 p.

VASCONCELOS, F. Safári de estratégia, questões bizantinas e a síndrome do ornitorrinco: uma análise empírica dos impactos da diversidade teórica em estratégia empresarial sobre a prática dos processos de tomada de decisão estratégica. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 39-66, jul. 2002.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. 325 p.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Thomson, 2002. 179 p.

YIN, R. K. **Case study research**: design and methods. Newbury Park: Sage, 1989. 197 p.