

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOÃO MARCELO CRUBELLATE

PARÂMETROS DE QUALIDADE DE ENSINO SUPERIOR:
ANÁLISE INSTITUCIONAL EM IES PRIVADAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.

São Paulo

2004

JOÃO MARCELO CRUBELLATE

PARÂMETROS DE QUALIDADE DE ENSINO SUPERIOR:
ANÁLISE INSTITUCIONAL EM IES PRIVADAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração de Empresas.

Campo de Conhecimento: Organização, Recursos Humanos e Planejamento.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Carvalho Vasconcelos

São Paulo

2004

JOÃO MARCELO CRUBELLATE

PARÂMETROS DE QUALIDADE DE ENSINO SUPERIOR:
ANÁLISE INSTITUCIONAL EM IES PRIVADAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração de Empresas.

Campo de Conhecimento: Organização, Recursos Humanos e Planejamento.

Data de Aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Flávio C. Vasconcelos (Orientador)
EAESP – FGV

Prof. Dr. Clóvis L. Machado-da-Silva
UFPR-PR

Prof. Dr. Fernando Antonio P. Gimenez
PUC-PR

Prof. Dr. Carlos Osmar Bertero
EAESP-FGV

Profª. Dra. Isabella Vasconcelos
EAESP-FGV

São Paulo

2004

À JULIA, meu pequeno anjo, com amor!

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas às quais eu gostaria de agradecer pelo apoio, incentivo, estímulo e ajuda durante o longo período de realização deste curso de doutorado, que termina com esta tese. Apenas algumas delas serão aqui mencionadas.

Agradeço à Maristela, porque tem sido esposa compreensiva, amiga e companheira em todos os momentos, bons e ruins, alegres e tristes, conseguindo tornar mais amena a minha jornada. A ela dedico meu amor.

Agradeço aos meus colegas de pós-graduação na Fundação Getúlio Vargas. Especialmente, não posso deixar de agradecer ao Marcus Vinícius, companheiro de disciplinas, de discussões e de reclamações, à Paula, sempre otimista, ao André, ao Marcelo Binder, ao Paulo Mussi, ao Sandro e ao Luiz Sakuda.

Agradeço à Hivy e ao Jefferson, pelo companheirismo e pela confiança. Que Deus os abençoe e abençoe o seu lar.

O Rafael Alcadipani é um grande amigo a quem estimo e a quem aprendi logo a admirar por seu brilhantismo, vontade e dedicação às coisas acadêmicas. A ele agradeço pela amizade desinteressada. Conhecer-lo e conviver com ele tem enriquecido minha existência. A ele minhas muitas “reverências”!

Agradeço aos professores com quem convivi nos anos de doutoramento, na EAESP-FGV. Agradeço à Profa. Maria Éster, pela amizade. Agradeço ao Prof. Miguel Caldas por se fazer sempre amigo, acessível e incentivador. Agradeço também à Profa. Maria José. Todos vocês são e serão, sempre, alvos da minha admiração acadêmica e meu respeito.

Especialmente, agradeço ao Prof. Mário Aquino, por me permitir a riquíssima experiência das discussões “de corredor”, por me ouvir e por querer contribuir. Admiro o Mário (e depois do Recife me dou a liberdade de assim o chamar) como professor, como pessoa, e como amigo. Aliás, chamá-lo de amigo me deixa feliz.

Agradeço também à Profa. Isabella Vasconcelos por ter me ajudado em um momento crucial e por se fazer sempre amiga, sempre atenciosa, sempre disposta a incentivar.

Agradeço ao Ariston, grande e nobre amigo de todas as horas, e à Renata, sua companheira, esperando que retornem os dias de convivência prolongada, de troca de idéias e de risos em comum.

Agradeço aos mestres de minha vida acadêmica:

Ao Prof. Antonio Carlos Struckel, da UEM-Maringá, por me ter dado as primeiras orientações na carreira acadêmica;

Ao Paulo Grave, grande companheiro de estudos e de conversas jogadas fora, todas elas sempre momentos de descoberta e de enriquecimento pessoal, de devaneio e de lucidez, enfim, de uma sobriedade que somente ele poderia ter.

Ao Prof. Clóvis Machado-da-Silva, professor, orientador e amigo (e como me sinto honrado em poder dizer isso!), a quem devoto profunda admiração e respeito por tudo o que representa para a academia brasileira no campo dos estudos organizacionais e por causa de sua inigualável dedicação à vida acadêmica. Fui, sou e sempre serei seu aluno. A ele agradeço também pela ajuda preciosa e precisa no desenvolvimento deste estudo.

Ao Prof. Flávio Vasconcelos, por ser amigo antes de ser orientador e professor, por me considerar capaz quando eu mesmo duvido e por me dar a oportunidade de tentar pensar.

Se há em mim virtudes acadêmicas, elas são devidas ao exemplo e ao ensino desses mestres. Se não possuo, contudo, tantas virtudes quantas deveria ter, é porque não tenho conseguido aprender deles e nem ao menos tenho conseguido imitá-los.

Agradeço também aos demais professores que tomam parte na banca avaliadora desta tese, o Prof. Carlos Osmar Bertero e o Prof. Fernando Gimenez. Tê-los como avaliadores do meu trabalho acrescenta a ele respeitabilidade e valor.

Conviver com essas pessoas, todas elas, me faz uma pessoa melhor.

Finalmente, não posso deixar de agradecer aos vários dirigentes das IES abrangidas neste estudo, tanto aqueles que se dispuseram a responder o questionário inicial quanto, e principalmente, aqueles que aceitaram conceder entrevistas e dispor desinteressadamente de seu tempo para que este estudo se tornasse possível. A todos eles agradeço sinceramente. Seu gesto de respeito pelo esforço acadêmico renova, para mim, a esperança de dias melhores para a educação superior em nosso país.

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar a institucionalização dos parâmetros de qualidade de ensino superior prescritos pela legislação educacional brasileira entre organizações de ensino superior do Estado de São Paulo, considerando a relação entre padrões ambientais-institucionais, padrões interpretativos e respostas estratégicas daquelas organizações. O método que caracteriza a pesquisa aqui retratada é o estudo comparativo de casos, com uso de múltiplas fontes de evidência. Os dados foram obtidos mediante consulta à legislação brasileira relativa à educação superior, consulta a publicações disponibilizadas pelas organizações estudadas, questionário e entrevistas semi-estruturadas. O questionário, enviado a todas as IES privadas do Estado de São Paulo (com exceção de Universidades), permitiu classificar 44 IES em três grupos (posteriormente reagrupados em apenas 2), conforme suas respostas estratégicas aos parâmetros oficiais de qualidade e utilizando procedimentos estatísticos de análise. A partir de escolha proposital, selecionou-se 9 casos, que foram então estudados por meio de procedimentos qualitativos: análise documental, análise de conteúdo e elaboração e análise de mapas cognitivos. Os resultados apontam para a relação entre respostas estratégicas declaradas, padrões interpretativos e cognitivos, em conformidade com a maioria das hipóteses elaboradas no estudo. IES cujos dirigentes principais declararam aceitar, ainda que parcialmente, as pressões legais-regulativas, também evidenciaram significação dos parâmetros oficiais como tendo relação não apenas com a imagem da instituição perante o mercado e as instâncias oficiais de avaliação mas também – e principalmente – com real eficiência do ensino nelas oferecido, além de terem como referência para justificar suas ações elementos predominantemente normativos e cognitivos do ambiente. Já IES cujos dirigentes principais declararam rejeitar parcialmente as pressões legais-regulativas, evidenciaram significação dos parâmetros oficiais como tendo relação apenas com a imagem perante o mercado e as instâncias oficiais de avaliação. Nessas IES os parâmetros não foram, em geral, relacionados com eficiência de ensino, mas apenas com obtenção de legitimidade e com a necessidade de evitar sanções legais, sendo que seus dirigentes têm como referência, para justificar suas ações, elementos predominantemente legais-regulativos e normativos do ambiente. Também foram identificadas diferenças entre os grupos no que concerne à definição das características ambientais com que lidam as diferentes IES. Concluiu-se que se pode sugerir a ocorrência de dois processos distintos de institucionalização daqueles parâmetros, um deles evidenciado entre aquelas IES que aceitam

como factual a relação proposta na legislação entre o atendimento dos parâmetros e a oferta de ensino de boa qualidade e outro processo evidenciado entre as IES que não aceitam aquela relação. Propôs-se como artefato conceitual a noção de conexão simbólica para diferenciar esses processos: no primeiro grupo, o que ocorre é a aceitação da relação simbólica proposta na legislação (atendimento dos parâmetros gera real qualidade), que é então assumida como justificativa suficiente para explicar o esforço por atendimento da legislação. No segundo grupo, aquela relação simbólica não é aceita e, nesse sentido, não se observa conexão entre o significado proposto na legislação e o significado encontrado nas IES para os parâmetros oficiais, nelas interpretados em geral apenas como fonte de legitimidade. Implicações e consequências dessas conclusões para a teoria institucional em organizações e para o sistema de avaliação do ensino superior são, finalmente, exploradas.

Palavras-chave: qualidade de ensino; IES; teoria institucional; ambiente institucional; estratégia.

ABSTRACT

The aim of this research was to study the institutionalization of legally prescribed Brazilian higher education criteria of quality among higher education organizations (IES) in São Paulo State, considering the relations among institutional-environmental patterns, interpretive patterns and the strategic responses of those IES. The method that characterizes this research is the comparative study of cases, with the use of multiple sources of evidences. Data were collected by consulting the Brazilian higher education law, publications managed by those IES, questionnaire and semi-structured interviews. The questionnaire was sent to private IES located in the São Paulo State and allowed to classify 44 IES (those that answered the questionnaire) in 3 groups (further grouped again in only 2 groups), according to strategic responses declared for IES main director to legally prescribed higher education criteria of quality (questionnaires were analysed by statistic procedures). Among those 44 IES, 9 cases was deliberately selected and studied by qualitative research procedures, including document analyses, qualitative content analyses and cognitive maps. Results validate most hypotheses formulated in the study, corroborating the relations among institutional patterns, interpretive and cognitive patterns and strategic responses. In those IES where strategic response was identified as Partial Acceptance of higher education criteria of quality, criteria were mainly interpreted by directors as source of efficiency, that is, as enough to offer higher education of high quality (and, secondary, as source of legitimacy). Moreover, in these cases directors put focus specially on normative and cognitive elements of the institutional environment to explain organization actions in attending education law. In those IES where strategic response was identified as Partial Rejection of higher education criteria of quality, criteria were strongly interpreted by directors as source of legitimacy, that is, as a way to improve organization image before market and Brazilian Ministry of Education. In these cases criteria was explained as necessary to avoid legal sanction and directors put focus mainly on legal-regulative and normative elements of the institutional environment to explain organization actions in attending education law. Differences were identified in the environment characteristics according to those IES directors definition, too. It was possible to suggest that results point to two different *vias* of institutionalization of those criteria. One of them is related to the first group of IES, organizations that accept as been real the symbolic relation between legal criteria of quality and high education quality. Another is related to the second group of IES, organizations that do not accept that relation and obey law only or specially to

avoid legal and legitimacy problems. It is believed that those different *vias* can be explained by the concept of symbolic coupling: in symbolic coupling level, first group of IES shows high level of coupling (that is, tight coupling to symbolic relation legally proposed), but second group do not shows that (then, symbolic decoupling). In this second group was not possible to identify, in general, coupling between the meaning proposed by the law for criteria and the meaning (of those criteria) found in the organizations. Consequences of those conclusions for organizational institutional theory and for Brazilian higher education system are, finally, discussed.

Keywords: quality in education; institutional theory; organizational environment; strategy.

LISTA DE FIGURAS

Esquema 1 - Modelo de respostas estratégicas a padrões institucionais	90
Esquema 2 - A interação língua/práxis (modelo simplificado)	102
Esquema 3 - Modelo teórico do estudo proposto	107
Esquema 4 - Proposições teórico-empíricas do estudo	112
Mapa 1 – Caso 1 – Dirigente (1-A)	167
Mapa 2 – Caso 1 – Dirigente (1-B)	168
Mapa 3 – Caso 2 – Dirigente (2-A)	180
Mapa 4 – Caso 2 – Dirigente (2-B)	181
Mapa 5 – Caso 3 – Dirigente (3-A)	195
Mapa 6 – Caso 3 – Dirigente (3-B)	196
Mapa 7 – Caso 4 – Dirigente (4-A)	206
Mapa 8 – Caso 4 – Dirigente (4-B)	207
Mapa 9 – Caso 5 – Dirigente (5-A)	221
Mapa 10 – Caso 5 – Dirigente (5-B)	222

Mapa 11 – Caso 5 – Dirigente (5-C)	223
Mapa 12 – Caso 5 – Dirigente (5-D)	224
Mapa 13 – Caso 6 – Dirigente (6-A)	244
Mapa 14 – Caso 6 – Dirigente (6-B)	245
Mapa 15 – Caso 6 – Dirigente (6-C)	246
Mapa 16 – Caso 7 – Dirigente (7-A)	262
Mapa 17 – Caso 7 – Dirigente (7-B)	263
Mapa 18 – Caso 7 – Dirigente (7-C)	264
Mapa 19 – Caso 8 – Dirigente (8-A)	276
Mapa 20 – Caso 9 – Dirigente (9-A)	290
Mapa 21 – Caso 9 – Dirigente (9-B)	292

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 1	158
Quadro 2 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 1	159
Quadro 3 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 5	174
Quadro 4 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 5	174
Quadro 5 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 21	185
Quadro 6 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 21	186
Quadro 7 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 40	201
Quadro 8 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 40	201
Quadro 9 – Valores e Crenças Compartilhados na IES 44	212
Quadro 10 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 44	212
Quadro 11 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 43	232
Quadro 12 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 43	233
Quadro 13 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 02	253
Quadro 14 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 02	253
Quadro 15 – Valores, crenças e interesses identificados na IES 03	270

Quadro 16 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 30	280
Quadro 17 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 30	281
Quadro 18 – Valores, crenças e interesses mais freqüentes nos casos 1 a 9	298
Quadro 19 – Interpretação dos parâmetros oficiais e definição do contexto ambiental nas IES selecionadas para o estudo	300

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dados genéricos das organizações abrangidas pelo estudo	127
TABELA 2 – Número de dirigentes entrevistados em cada Caso	128
TABELA 3 – Resultados da Análise Fatorial – Fatores Relevantes	152
TABELA 4 – Resultado da Análise de Cluster – Agrupamento dos Casos em Três Grupos, em Conformidade com os Fatores mais relevantes.	153
TABELA 5 – Identificação dos Casos – Resultado da Análise de Cluster	154

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	BASE TEÓRICO-EMPÍRICA	24
2.1	Avaliação da Qualidade na Educação Superior Brasileira	24
2.2	Racionalização Instrumental como Problema Institucional e a Institucionalização como Processo Recursivo	35
2.3	Organizações e Ambiente Organizacional	46
2.4	Teoria Institucional em Organizações	60
2.5	Padrões Institucionais e Reações Estratégicas em Organizações	79
2.5.1	Estratégia em Organizações	79
2.5.2	Respostas Estratégicas a Padrões Institucionalizados	87
2.6	A Centralidade dos Padrões Interpretativos: uma Proposta de Análise da Institucionalização de Parâmetros de Qualidade de Ensino em IES	93
2.6.1	Padrões Interpretativos e Cognitivos em Organizações	94
2.6.2	Padrões Interpretativos, Padrões Institucionais e Reações Estratégicas: Proposições para o Estudo	102
3	METODOLOGIA	113
3.1	Especificação do Problema de Pesquisa	113

3.2	Delimitação e “Design” da Pesquisa	125
4	ANÁLISE DOS DADOS	139
4.1	Parâmetros de Qualidade no Ensino Superior: LDB e Legislação Complementar	139
4.2	Fase 1: Respostas Estratégicas em IES Privadas do Estado de São Paulo	151
4.3	Fase 2: Critérios de Qualidade na Perspectiva das IES – Estudos de Caso	156
4.4	Fase 3: Análise Comparativa dos Casos	297
5	CONCLUSÕES	307
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	320
	APÊNDICES	337

1 INTRODUÇÃO

O estudo de organizações de ensino superior é, há muito, uma tradição na teoria organizacional, em outros países (principalmente nos Estados Unidos, por exemplo HAAS e COLLENS, 1963; CLARK, 1968; CLARK, 1972; BLAU, 1973; PFEFFER e SALANCIK, 1974; CAMERON, 1978; TOLBERT, 1985) mas também no Brasil (por exemplo, MACHADO-DA-SILVA, 1991; HARDY e FACHIN, 1996; CRUBELLATE e MACHADO-DA-SILVA, 1998). Infelizmente, no contexto nacional, observa-se pouca comunicação entre essa área e outras áreas do conhecimento onde aquelas organizações – e o próprio sistema de ensino – são também objeto de estudos, principalmente a Educação, o que parece ter como consequência o pouco desenvolvimento de certas questões, relevantes em termos teóricos e também para a operação do próprio sistema de ensino, questões que, por demandarem exploração teórica e/ou empírica mais próxima à tradição dos estudos organizacionais, permanecem respondidas apenas superficialmente nos escritos da área educacional.

A avaliação da qualidade de ensino é uma dessas questões. Sem dúvida, o problema da qualidade é, antes de tudo, um problema de natureza complexa e ampla demais para ser tratado apenas de uma ou outra perspectiva. Há, na questão da qualidade, e qualidade de ensino principalmente, aspectos culturais e políticos, aspectos legais, aspectos educacionais e, também, aspectos organizacionais que não podem ser desconsiderados sob pena de não se conseguir avaliar adequadamente as consequências das políticas formais e ações educacionais implementadas.

Esse parece ser um risco que se assume no Brasil, principalmente a partir da segunda metade da década de 90, quando o sistema nacional de ensino passa por reformulação, sendo alterado em aspectos tão fundamentais quanto as próprias diretrizes e bases que lhe dão sustentação e direção. Apesar do amplo esforço analítico que acompanha essas mudanças, no âmbito da Educação (por exemplo, SGUISSARDI, 2000; SGUISSARDI e SILVA JR., 2001), pouquíssimo esforço se evidencia no âmbito dos estudos organizacionais para avaliar o impacto dessas amplas e profundas mudanças sobre as organizações que compõem o sistema de ensino do país e, igualmente, o impacto das reações dessas organizações sobre o passo e a direção tomada por aquelas mudanças, como se não fossem aquelas organizações também agentes importantes nesse processo (uma das razões parece ser nossa herança político-regulativa de imposição da mudança por vias formais e na crença, que a sustém, de que a mudança social se pode determinar usando-se apenas instrumentos legais).

Veja-se, como exceção parcial, os estudos de Lima (1997; 2002), que têm como objeto a questão organizacional mas que, contudo, são desenvolvidos ainda sob a perspectiva das políticas educativas.

Desse modo é que questões importantes permanecem, quando muito, apenas formuladas, mas nem de longe respondidas, questões como a possibilidade efetiva de avaliação da qualidade do trabalho educativo, o fenômeno do empresariamento do ensino superior (seus antecedentes e suas conseqüências), o impacto de modelos de gestão e modelos de organização sobre os processos e resultados educativos, as conseqüências das políticas adotadas para a efetiva democratização do acesso ao ensino, uma vez que tal acesso ocorre, necessariamente, no âmbito das organizações de ensino, na medida em que essas se expandem, expandem suas vagas e definem seus critérios de acesso e de exclusão. Em resumo, prevalece ainda a premissa de que o comportamento individual ou coletivo de sujeitos pessoais e organizacionais é de tal forma determinado pelas amplas estruturas sociais que basta analisar e criticar aquelas estruturas – culturais, políticas, econômicas e legais – para que se compreenda o panorama institucional e se possa antever suas conseqüências.

Uma das premissas centrais deste estudo é que isso se constitui um engano e fonte de várias limitações. Cury (2002, p. 18), por exemplo, elabora as seguintes considerações a respeito do modelo de avaliação do ensino superior, implementado a partir de 1995:

A avaliação tomará rumos diferenciados em um ou outro caso. Mas é preciso destacar que a avaliação não é um fundo colorido dos sistemas de ensino. Ela aparece como seu aspecto mais essencial na LDB. Seria ingênuo, pois, pensar uma avaliação sem conseqüências. No mínimo a divulgação de resultados acarretará maior ou menor (des)prestígio do estabelecimento ou da instituição. E se a esta dimensão se associar uma premiação ou punição financeiras, então abrir-se-ão as portas para uma competitividade, a qual, se inspirada no jogo de mercado, se traduzirá na traição aos grandes objetivos proclamados da lei.

Note-se que o que esse autor propõe como possibilidade não pode ser apropriadamente discutido sem que se tenha como foco o nível organizacional de análise, pelo menos no curto ou médio prazo (no longo prazo, é possível que dados agregados revelem aspectos dessas possíveis conseqüências imprevistas. Mas então possivelmente o seu impacto negativo já terá afetado toda uma geração de alunos).

Dentre as várias mudanças implementadas no sistema de ensino superior brasileiro, a partir de 1995, uma das mais importantes, como Cury (2002, acima citado)

chama a atenção, foi a centralidade que, desde então, se atribuiu aos processos de avaliação da qualidade de ensino, com o estabelecimento de critérios de qualidade e de procedimentos ou instrumentos de avaliação dessa qualidade. Esses novos parâmetros, desde cedo avaliados e criticados no âmbito da Educação (SGUISSARDI, 1997; SGUISSARDI e SILVA JR., 2000; SGUISSARDI, 2001) e do Direito (RANIERI, 2000), apenas recentemente começam a ser alvo de preocupação no âmbito organizacional (MELLO, 2004).

Este estudo visa a oferecer contribuição neste sentido. Espera-se, contudo, superar o foco predominante até agora, que, como se ressaltou, não parece dar suficiente espaço analítico para a incorporação das organizações de ensino como agentes importantes no processo de constituição do novo panorama do ensino superior no país.

Em termos teóricos, este estudo se baseia na teoria institucional em organizações e, mais especificamente, no recente esforço de incorporação da noção de agência estratégica, e de sua relação recursiva com estruturas sociais, como aspecto relevante para a compreensão do fenômeno de institucionalização de padrões organizacionais e sociais (DACIN, GOODSTEIN e SCOTT, 2002; SCOTT, 2001).

Note-se que, neste estudo, admite-se como pressuposto a necessidade de considerar os níveis macro e micro sociais como fontes dos processos de institucionalização, mesmo que em relação a padrões sociais de natureza legal que, conforme se afirmou há pouco, são no Brasil geralmente entendidos como instrumentos suficientes para gerar ações e, em decorrência, para a constituição da vida social. Esta tese assume como válida a perspectiva que flexibiliza essa visão institucional predominantemente ou, mais fortemente determinista, posto que busca analisar as interrelações entre padrões de natureza macro e micro, explorando formas pelas quais pressões regulativas são filtradas por processos interpretativos e, apenas então, resultam em respostas dos agentes organizacionais, constituindo-se tais respostas também como parte importante no processo de institucionalização dos padrões sociais inicialmente instaurados pelas determinações legais. No sentido dado ao processo de institucionalização, neste estudo, ele é, portanto, fruto da interrelação entre forças ambientais e forças organizacionais, relativas aos processos intermediadores de interpretação e às próprias respostas estratégicas que se constroem em resposta e com base naquelas forças.

Ao assumir esses pressupostos, o presente estudo pretende contribuir para a análise institucional em organizações e, secundariamente, para a discussão do modelo de avaliação da qualidade de ensino no país, ao propor que determinações legais não sejam entendidas como suficientes para a constituição de padrões sociais de comportamento, agregando a necessidade de análise das reações sociais nos planos intermediários da

sociedade, justamente o plano que se pretende seja regulado por aquelas determinações legais. Sugere-se, então, entender institucionalização como processo e não como um estado acabado ou estático de coisas, processo que implica, simultaneamente, estruturas e agência social, e não um ou outro aspecto apenas. Implica, em resumo, entender a lei como apenas um aspecto do processo de construção do fato social mas não como o seu ponto de cristalização.

Em segundo lugar, a perspectiva aqui proposta pretende contribuir para a discussão no âmbito da conjugação da teoria institucional com aspectos da teoria estratégica em organizações, ao sugerir uma perspectiva epistemológica recursiva (WEICK, 1969; LUHMANN, 1976; 1995; GIDDENS, 1984) como forma de entender o processo pelo qual interagem e se reforçam as instituições e os processos de agência estratégica na conformação das ações organizacionais. Um desafio da teoria organizacional parece ser, atualmente, superar dicotomias já tradicionais no âmbito da análise das organizações, dentre as quais as explicações deterministas, com seu foco sobre as estruturas sociais como fonte dos padrões de ação, versus as explicações voluntaristas, com seu foco sobre a liberdade de agentes sociais para escolha e ação.

As duas contribuições anteriormente citadas são eminentemente teóricas. Em termos empíricos, pretende-se contribuir com análise de aspectos do processo pelo qual se institucionaliza a normatização relativa ao setor de educação superior no Brasil, pelo menos no âmbito de organizações privadas de ensino superior, em específico os aspectos vinculados à qualidade de ensino, na medida em que se analisam reações de organizações do setor às exigências legais e as interpretações que se estão cristalizando em torno, divergindo ou convergindo para aqueles padrões, reforçando-os ou contrapondo-se a eles, forçando sua continuidade e sua mudança, em suma, re-produzindo aqueles parâmetros no processo que aqui se chama de institucionalização.

Pretende-se, entretanto, que mesmo isso resulte em contribuição apenas analítica e não com caráter de instrumento de auxílio à direção de políticas ou ações governamentais ou privadas. Segundo as convicções deste autor, se isso vier a ocorrer será consequência da leitura que setores privados ou públicos possam fazer do estudo e de sua reconfiguração mediante lógicas próprias aqueles setores e sua busca por conhecimento, não sendo função do estudo acadêmico propor diretrizes de ação sociais.

Por outro lado, espera-se que o foco organizacional deste estudo lance luzes sobre as várias questões formuladas mas ainda não respondidas no âmbito da análise do sistema de avaliação da qualidade de ensino, especialmente sobre aqueles pontos que, conforme se ressaltou há pouco, implicam conhecimento do impacto desse sistema no âmbito ou nível das

organizações que se pretende regular com a elaboração das leis e regulamentos vigentes e ainda em transformação no país. Nesse sentido, isto é, não como fonte de respostas nem como recurso direto para a ação gerencial ou política mas como fonte de elementos para reflexão, reflexão que incorpore a perspectiva das organizações, é que talvez esse estudo – bem como estudos que se venham a desenvolver a partir de, ou tomando como base indicações emanadas dos resultados desta pesquisa – possa resultar em alguma contribuição operacional.

Em função da lógica analítica que embasa esta pesquisa, isto é, o pressuposto da relação entre padrões ambientais, processos interpretativos e respostas estratégicas no âmbito organizacional, o problema de pesquisa que se procura responder com este estudo pôde ser assim formalizado:

“Qual a relação entre padrões institucionais, padrões interpretativos e as respostas estratégicas aos parâmetros de qualidade de ensino definidos na legislação educacional brasileira, em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas do Estado de São Paulo”?

Note-se no problema de pesquisa acima descrito, que as relações propostas para o estudo são delimitadas em dois sentidos, que são primeiramente a análise a partir apenas do elemento institucional de natureza legal-regulativa, com base na legislação do ensino superior vigente até o ano de 2003 e, em segundo lugar, a análise de organizações de ensino superior (IES) apenas no Estado de São Paulo. Tais delimitações são necessárias em face dos limites que se impõem a este estudo, desenvolvido como parte do curso de doutoramento realizado pelo autor e, também, em face das opções metodológicas aqui assumidas, principalmente a perspectiva transversal de análise do problema.

Em termos dos objetivos do estudo, eles consistem principalmente em:

- a) descrição resumida dos padrões legais-regulativos presentes no ambiente institucional das IES brasileiras, com base no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira e da legislação complementar referente ao ensino superior;
- b) identificação e descrição de respostas estratégicas de IES privadas àqueles padrões legais, especificamente no que concerne aos parâmetros de qualidade de ensino;
- c) análise das possíveis relações entre aquelas respostas estratégicas e os padrões legais-regulativos;
- d) análise do significado atribuído aos parâmetros oficiais de qualidade de ensino pelos dirigentes de IES privadas;

- e) identificação de relação entre as respostas estratégicas e os significados atribuídos aos parâmetros de qualidade;
- f) identificação das características do contexto ambiental das IES, no que se refere à questão da qualidade de ensino, e do significados atribuídos a essas características, da perspectiva dos dirigentes daquelas organizações selecionadas para o estudo;
- g) análise das possíveis relações entre as diferentes respostas estratégicas, diferentes significados e diferentes conjuntos de características definidas como predominantes no ambiente, pelos dirigentes das organizações de ensino;
- h) identificação do ambiente institucional de referência das organizações de ensino sob estudo, no que concerne aos seus elementos constituintes ou, seu conteúdo;
- i) análise das possíveis relações entre respostas estratégicas, significados predominantes e diferentes ambientes institucionais de referência, nas IES ou organizações de ensino sob estudo.

Esses objetivos são perseguidos por meio de estratégias metodológicas predominantemente qualitativas, recorrendo-se a técnicas quantitativas apenas complementarmente e, principalmente, no que se relaciona à identificação das respostas estratégicas.

Quanto à estrutura desta tese, além deste primeiro capítulo introdutório, o próximo capítulo, a seguir, apresenta os fundamentos teórico-empíricos que dão sustentação aos principais pressupostos do estudo, bem como permitem constituir modelo analítico que, depois, é avaliado a partir de dados empíricos. As principais discussões levadas a termo no segundo capítulo referem-se à questão do ensino superior no Brasil, aos processos de racionalização e de constituição da realidade social mediante os quais geralmente se explica a crescente ênfase na suposta necessidade de parâmetros de qualidade para avaliação de modelos de gestão empresarial e também – mais recentemente – de modelos e políticas educacionais, além da exploração da teoria institucional em organizações e da relação entre estratégia e processos interpretativos. No final do capítulo esses tópicos são conjugados para se elaborar modelo explicativo das possíveis relações implicadas na pergunta de pesquisa que dirige este estudo, há pouco apresentada.

No terceiro capítulo são descritos os procedimentos metodológicos que permitiram a coleta, análise e descrição de dados empíricos e seu relacionamento com o modelo teórico-conceitual formulado a partir das considerações desenvolvidas no segundo capítulo.

No quarto capítulo são apresentados os dados empíricos deste estudo, dados esses que são não somente descritos mas também analisados em conformidade com as proposições elaboradas no segundo capítulo e com as hipóteses de estudo, apresentadas no terceiro capítulo. Esse quarto capítulo é iniciado com descrição do panorama institucional-legal referente aos parâmetros oficiais de qualidade de ensino. Em seguida, analisam-se as respostas estratégicas de organizações privadas de ensino superior do Estado de São Paulo. Finalmente, são analisados os 9 casos que se constituem na fonte principal de dados empíricos deste estudo. Já nesse capítulo quarto as hipóteses norteadoras do estudo são analisadas, à luz dos dados e informações obtidos com os casos.

Finalmente, no quinto capítulo são elaboradas conclusões relativas principalmente às implicações do estudo para a teoria institucional em organizações mas também para a temática da avaliação da qualidade do ensino superior no país e do modelo de avaliação vigente até o ano de 2003.

Em conjunto, espera-se que esses capítulos representem contribuição não apenas para a análise da intermediação de fatores interpretativos no processo de relação entre pressões ambientais e respostas organizacionais mas, também, para a discussão – ainda que introdutória e, nesse aspecto, exploratória – da circularidade que se supõe existir entre aquelas pressões e respostas e que, na teoria organizacional é, geralmente, utilizada como pressuposto mas poucas vezes evidenciada em qualquer grau por meio de resultados empíricos. O que se espera, finalmente, é que as respostas obtidas para a pergunta central da pesquisa – e as hipóteses dela derivadas – permitam evidenciar a validade de algumas proposições e, com isso, suscitar novos estudos, com o mesmo objeto (os parâmetros oficiais de qualidade) ou com outros objetos mas de perspectiva teórica semelhante, de modo que se possa aprofundar a discussão da recursividade na constituição da realidade organizacional.

2 BASE TEÓRICO-EMPÍRICA.

2.1 Avaliação da Qualidade na Educação Superior Brasileira.

Em termos históricos, o ensino superior no Brasil tem efetivo desenvolvimento apenas no século XIX e mesmo assim sob condições bastante restritivas (TEIXEIRA, 1989; RANIERI, 2000). Até então poucas instituições existiam em solo nacional que ministravam ensino de nível superior e, as poucas que então havia, eram voltada apenas à formação do clero, no caso de alguns poucos colégios jesuítas que ofereciam educação filosófica e teológica (RANIERI, 2000). Como afirma Teixeira (1989), no período anterior ao final do século XIX, a grande instituição universitária de formação superior dos poucos brasileiros com condições para tanto era a Universidade de Coimbra, em Portugal.

Mesmo assim, o ano de 1808 representou marco importante para o país. Foi nesse ano que algumas instituições de ensino superior foram instaladas, por iniciativa estatal, no Brasil, sem contudo que se viesse a desenvolver mentalidade favorável à organização universitária ou à educação superior como projeto de importância nacional. Mesmo após 1808, a visão predominante que aqui se mantinha quanto à educação superior era estritamente utilitária quanto a conteúdos e técnica no tocante à sua organização, o que se manifestava na aversão ao modelo universitário: o pensamento dominante no Brasil até fins do século XIX vinculava a organização universitária de ensino superior com a cultura medieval. Como informa Teixeira (1989, p. 85) “o Brasil conservava a posição de defender uma educação superior do tipo utilitário e restrito às profissões, esquecendo-se de sua função de formadora da cultura nacional e da cultura científica chamada pura ou ‘desinteressada’”. Parece, assim, mais apropriado chamar de ensino superior do que propriamente de educação superior, dado seu escopo restrito e limitado à formação profissional, baseado na sala de aula como *locus* único do aprendizado.

Tal opção, contudo, não deve ser entendida como produto de forte convicção, senão de resignação ante dois fatores aparentes: a crença generalizada de que o Brasil não possuía cultura nacional que comportasse a estruturação de universidades e a concepção antiquada de universidade como centro de educação apenas desinteressada, do tipo medieval, visão que desconsiderava reformulações ocorridas nos séculos XVIII e XIX, primeiro na Alemanha e depois nos Estados Unidos e na Inglaterra (TEIXEIRA, 1989).

Quanto à sua manutenção, o ensino superior brasileiro foi predominantemente oferecido em instituições públicas até as primeiras décadas do século XX. Já no decorrer do século passado e de forma crescente, a oferta de vagas na rede privada de ensino superior (que em todo o século XIX contava com pouquíssimas opções) aumentou até se tornar predominante (TEIXEIRA, 1989). Para Ranieri (2000) essa centralização do ensino superior no âmbito do poder estatal central, que teria durado até à proclamação da República, tinha como objetivos a conformação de “... uma ideologia de unidade nacional, capaz de justificar a continuidade dos modelos econômico e político” (p. 45). Isso explica, para aquela autora, “... o imobilismo do sistema em termos de ampliação e diversificação e a ausência de supervisão e controle didático” (RANIERI, 2000, p. 45), consequências reforçadas ainda pela opção de foco no ensino básico (‘escolas de primeiras letras’), mesmo que tal opção não tenha se efetivado de fato, pelas condições objetivas precárias (ver também SAVIANI, 1997).

Em termos numéricos, Teixeira (1989) informa que no fim do Império existiam 14 estabelecimentos de ensino superior no Brasil, e que nas quatro décadas seguintes o número de entidades e de vagas se multiplicou bastante, a ponto de que em 1930 o país contava com 86 estabelecimentos, já na sua maioria privados. Nos 15 anos seguintes mais 95 estabelecimentos são criados. De 1945 a 1960, mais 223 estabelecimentos são criados e de 1960 a 1968, mais 375, totalizando naquele ano 779 entidades, com cerca de 280 mil alunos (TEIXEIRA, 1989).

Ranieri (2000) explica essa expansão do ensino superior no período Republicano como fruto da maior descentralização oriunda do modelo federativo adotado no país, que favoreceu os Estados e que permitiu a criação de entidades privadas cujos diplomas podiam então ser nacionalmente reconhecidos “[...] desde que atendidos os padrões curriculares das faculdades federais”, como especificavam decretos editados em 1891 (RANIERI, 2000, p. 45). Este provavelmente tenha sido o primeiro esboço de um artifício de controle sobre entidades educacionais. A conformação institucional-legal da questão educacional no âmbito nacional só começa a ocorrer, de forma efetiva, na década de 1930 (RANIERI, 2000; SAVIANI, 1997). Tal conformação, como aponta Saviani (1997), segue a intensificação da preocupação com o analfabetismo, dentre outros problemas que tiveram como decorrência discussões generalizadas e reformas estaduais de ensino, no decorrer da década de 20 e com a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930. A constituição de 1934 também revela aquele esforço de conformação, ao exigir a fixação de diretrizes da educação nacional e elaboração de um plano nacional de educação.

Em todo esse período pós-revolução e até 1946, uma série de reformas e manifestações dá indicativos da crescente estruturação formal da questão educacional do país, culminando com a definição da educação como direito de todos, na constituição de 1946 e, posteriormente, com o início da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1947 (SAVIANI, 1997). Após anos de discussões e tramitações, a primeira LDB é aprovada em 1961, com a edição da Lei n. 4.024/61, na qual a educação é entendida como obrigação do poder público e livre à iniciativa privada, o que Saviani (1997) aponta como a forma de conciliação encontrada entre duas vertentes antagônicas, uma que defendia a educação gratuita e outra favorável ao ensino privado, ao menos como alternativa. Seguiu-se a essa LDB forte intensificação da expansão quantitativa do ensino superior no país – como já se apontou com base nos números informados por Teixeira (1989). O número de entidades quase dobra no período que vai dessa aprovação até 1968. Para Ranieri (2000), contudo, tal expansão não se faz acompanhar de condições de qualidade, dada a forma como ocorreu.

Segue-se, então, uma reforma do ensino superior, ocorrida em 1968 e que principalmente punha foco na pesquisa – determinando a indissociabilidade entre ensino e pesquisa nas universidades – e na formação de recursos humanos para o desenvolvimento do país (SAVIANI, 1997). Ainda que, oficialmente, a Reforma do Ensino Superior de 1968 privilegiava, em termos organizacionais, o modelo universitário, reservando papel apenas complementar aos estabelecimentos isolados (RANIERI, 2000), o que se verificou nos anos posteriores não corrobora tal intenção. Como afirma Saviani (1997, p. 25) e provavelmente em decorrência do alto custo do modelo universitário de ensino e pesquisa, o que se observou foi que

[...] a expansão do ensino superior reivindicada pelos jovens postulantes à universidade se deu pela abertura indiscriminada, via autorizações do Conselho Federal de Educação, de escolas isoladas privadas, contrariando não só o teor das demandas estudantis mas o próprio texto aprovado. Com efeito, por esse caminho inverteu-se o enunciado do artigo segundo da Lei 5.540 [Lei da Reforma Universitária] que estabelecia como regra a organização universitária admitindo, apenas como exceção, os estabelecimentos isolados; de fato, estes se converteram na regra de expansão do ensino superior.

Como então se pode observar, o quadro legal anterior à constituição de 1988 e, principalmente, à LDB aprovada em dezembro de 1996 era desfavorável ao ensino privado, pelo menos à maior parte dos empreendimentos privados, que não conseguiam se organizar

como universidades (com a exceção de algumas entidades confessionais), ainda que um verdadeiro setor industrial de ensino superior privado já existisse no país e fosse, de longa data, predominante em termos numéricos. Como se observa, também, esse panorama institucional-legal desfavorável não impediu a expansão das entidades privadas, mas constituía entrave principalmente porque imputava significado apenas marginal àquelas entidades. O maior vínculo com o mercado já era interesse de grupos dominantes vinculados ao regime militar, mas mesmo após 1968, continuou demandando legitimidade. Com a LDB de 1996, cujo foco repousou na necessidade de autonomia e avaliação (RANIERI, 2000), em termos políticos, e na diferenciação e diversificação em termos organizacionais (SGUISSARDI, 2000b), a demanda por legitimidade parece ter sido atendida, mas não completamente uma vez que a LDB, como qualquer outro artefato legal, constituiu-se como convergência de vários interesses e forças políticas (DEMO, 1997).

A “trajetória” da nova LDB (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996) é traçada por vários autores, dentre os quais Saviani (1997). Essa trajetória é, geralmente, descrita como um embate entre aquelas duas vertentes já observadas no período de discussão da antiga LDB de 1961, isto é, uma vertente favorável a que o Estado assumisse papel central tanto no credenciamento e controle do sistema de ensino quanto na oferta de educação, em todos os níveis, e outra vertente de natureza liberal e favorável à maior participação da iniciativa privada (que em 1961 se baseava, principalmente, nas instituições confessionais, principalmente Católicas, e que na LDB de 1996 já se encontra mais diversificada, com maior representação de entidades e associações laicas, como a Associação de Mantenedoras do Ensino Superior). Na verdade e como há pouco se observou, o que se discutia era a atribuição ou não de maior legitimidade às entidades privadas de ensino superior, que há muito já eram predominantes em termos numéricos no país. Para Saviani (1997), prevaleceram os interesses privatistas, permanecendo o Estado como instância credenciadora e fiscalizadora da qualidade de entidades e cursos, principalmente em relação ao ensino de graduação, em relação ao qual vários procedimentos novos foram adotados.

Em termos gerais, autores como Demo (1997) e Ranieri (2000) consideram a LDB de 1996 como lei que, ao lado de vários problemas antigos e novos, que introduziu ou fez perpetuar no sistema de ensino, também significou alguns avanços. Demo (1997, p. 10), por exemplo, declara que

[...] a LDB é uma lei ‘pesada’, que envolve muitos interesses orçamentários e interfere em instituições públicas e privadas de grande relevância nacional

como escolas e universidades. Não teria qualquer condição de passar com um texto 'avançado', no sentido de ser a 'lei dos sonhos do educador brasileiro'.

Mas em geral, entre educadores vinculados à análise do ensino superior nacional, a visão é muito menos favorável que esta (por exemplo, SILVA JR. e SGUISSARDI, 1997; SGUISSARDI, 1997; LEHER, 2002; NEVES e FERNANDES, 2002; SILVA, 2002;).

No texto da LDB, percebe-se inicialmente, dentre outros aspectos, a postura aparentemente conciliatória entre as correntes anteriormente apontadas, quando se declara a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” como um dos princípios norteadores do ensino no país (Artigo 3º). Mais adiante no texto o ensino é declarado livre à iniciativa privada, desde que atendidas as condições estabelecidas na legislação (Artigo 7º), dentre as quais a qualidade do ensino, a ser avaliada pelo Poder Público. Deste modo, parece evidenciar-se o posicionamento do Estado como instância reguladora das condições de ensino e não como instância exclusiva ou mesmo predominante de atendimento das necessidades educacionais da população.

Sguissardi (2000b) analisa tal circunstância como a continuidade do padrão histórico predominante no âmbito de modelos de desenvolvimento e das políticas de educação, nos quais saber e educação são “[...] entendidos muito mais como mercadorias de interesse privado ou dádivas para semicidadãos, do que como bens públicos universais de interesse coletivo da cidadania” (SGUISSARDI, 2000a, p. 14). À parte dessa crítica, entretanto, parece inegável que após a aprovação da LDB o setor privado de educação superior acentuou sua tendência histórica de crescimento. Como informa aquele mesmo autor, em 1997 as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas detinham 64% do número de alunos matriculados no país, em relação a 36% nas IES públicas (federais e estaduais) e em 1998 esses percentuais se alteraram para 67,8% e 32,2% (SGUISSARDI, 2000a).

Tal expansão pretende-se ser de algum modo controlada pelo Estado por meio de processos periódicos de avaliação do sistema educacional, das entidades de ensino superior e dos cursos de graduação e pós-graduação. Esses processos, exigidos de modo genérico no texto da LDB (Artigo 46), são especificamente regulamentados por legislação complementar anterior e posterior à aprovação da LDB. Das várias dimensões em que se dá o processo de avaliação do sistema educacional brasileiro, o nível que interessa diretamente a este estudo é o dos cursos de graduação, que é efetivado por meio dos resultados do Exame Nacional de Cursos-ENC e dos resultados da avaliação das condições de ensino (NEVES, 2002a e,

originalmente, no Decreto n. 2.026, de 10 de outubro de 1996), além de critérios específicos, prescritos legalmente.

O Exame Nacional de Cursos (comumente chamado de “Provão”) consiste em testes aplicados anualmente, a partir de 1996¹, a alunos no último ano letivo de vários cursos de graduação, cujos resultados são divulgados apenas de modo aglutinado, por curso/entidade educacional. Já no que concerne à avaliação das condições de ensino, o Decreto n. 2.026/96 definia que deveriam ser considerados, pelas comissões de especialistas designadas para cada área de conhecimento, a organização didático-pedagógica, a adequação das instalações físicas, a adequação de instalações especiais (laboratórios, oficinas, etc), a qualificação do corpo docente e as bibliotecas (em termos gerais, parece possível definir, então, que a avaliação de condições de ensino no que concerne a cursos de graduação consiste em avaliação das condições didático-pedagógicas, do corpo docente e das instalações físicas).

Como aponta Ranieri (2000) e como já se chamou a atenção aqui, essa era uma tendência política que se firmou na década de 90, qual seja, de que o Estado atuasse mais como instância controladora do que como ofertante exclusiva ou mesmo prioritária, no tocante à educação (sem que se considere aqui outras áreas de prestação de serviços, também afetadas por essa tendência). Avaliação e qualidade se tornaram, na última década, pilares da política nacional para o ensino superior, constituindo-se a avaliação como meio de intervenção do Estado nas organizações, mesmo privadas, atuantes no setor do ensino superior (RANIERI, 2000; LIMA, 1997).

Também para Demo (1997) esse princípio de avaliação é consagrado na LDB como ponto central do sistema de ensino brasileiro, o que é entendido por aquele autor como aspecto altamente positivo da nova legislação. Mas o mesmo autor aponta, à parte deste aspecto positivo, certa confusão no texto da lei a respeito da noção de qualidade e seu vínculo com educação e com ensino. Como ele afirma, “[...] os fenômenos qualitativos são intrinsecamente dialéticos. Quer dizer, além de difíceis de construir, são ainda mais difíceis de manter” (DEMO, 1997, p. 35). Assim, aquele autor sugere que todo o aparato quantitativo utilizado para avaliação dos sistemas educacionais tem aplicabilidade para que se conheçam as condições de ensino, mas não as condições de educação, esta sim relacionada com a noção de qualidade, como antes a definiu o próprio Demo (1997, p. 35, antes citado).

¹ Segundo anúncio oficial, o novo governo federal empossado em 1º de janeiro de 2003 decidiu extinguir esse exame a partir do ano de 2004. A questão permaneceu indefinida até abril de 2004, quando o governo federal alterou o sistema de avaliação, por meio da Lei nº 10.861.

Sem resgatar a discussão relativa à confusão dos termos ensino e educação, essa sugestão de Demo (1997) parece apontar para a lógica sistêmica de simplificação dos fenômenos ambientais complexos, que é um dos pontos básicos deste estudo e que será mais detalhadamente explorado nos pontos subseqüentes desta Base Teórica. Por hora basta talvez realçar que tal estratégia de simplificação guarda aspectos positivos e negativos (ver a citação de Cury, 2002, feita na introdução desta tese, como exemplo da possibilidade dessa simplificação), que vêm sendo realçados e discutidos desde a aprovação da LDB, principalmente no âmbito da Educação e do Direito, discussão à qual este estudo pretende oferecer alguma contribuição, da perspectiva organizacional.

Catani e Oliveira (2000) analisam esse aparato de avaliação instituído por intermédio da LDB e da legislação complementar como processo que tem por objetivo instaurar situação de competitividade no sistema de ensino superior. Tal competitividade, baseada em incentivos e punições e tendo como valores fundamentais as idéias de eficiência, desempenho e produtividade, encontra no acúmulo de informações sobre o sistema de ensino superior um mecanismo-chave. Ao constituir um “[...] sistema unificado de informações educacionais” o Governo estaria, segundo aqueles autores, propiciando meios de controle para “[...] estabelecer padrões de aferição e comparação que incentivem a competição no sistema, especialmente a financeira, e permita o atingimento de metas de desempenho estabelecidas pelo próprio governo” (CATANI e OLIVEIRA, 2000, pp. 70-71). O resultado dessa estratégia política seria a diversificação do sistema não somente em termos de organização, mas também a diferenciação em termos de qualidade, com prejuízo pelo menos para parte da população, e prejuízos considerados – sob essa nova ótica de organização do sistema – como pouco relevantes.

Para Sguissardi (1997, p. 43), a lógica subjacente ao processo de avaliação do ensino com base quantitativa e com foco em desempenho pode ser resumida pelo “imperativo da modernização” e, nesse sentido, tem raízes comuns com movimentos gerenciais de defesa da filosofia da qualidade² (ou Qualidade Total, como também o define Demo, 1997). Teriam assim tais movimentos sua explicação mais fundamental na lógica da modernização enquanto racionalização, otimização, excelência e eficiência (SGUISSARDI, 1997; também MANCEBO, 2001).

² De fato, pode-se notar a coincidência dos valores subjacentes aos parâmetros oficiais de qualidade de ensino e os princípios explícitos ou, na maioria das vezes, tomados como certos, na literatura administrativa relativa a qualidade (por exemplo, Deming, 1990; Juran e Gryna, 1992; Juran, 1997; Crosby, 1999, dentre muitos outros) e também na literatura de qualidade aplicada à educação (por exemplo, Spanbauer, 1995; Mezomo, 1994; 1997)

Para Mancebo (2001, p. 157) essa tendência consagrada na LDB e na legislação complementar não é isolada, mas foi construída paulatinamente nas últimas décadas. Assim, “[...] torna-se evidente que nos últimos 15 anos as propostas oficiais de avaliação buscaram inspiração, apesar das semantizações mais ou menos maquiadas, na idéia de eficiência, racionalização e produtividade”. A mesma autora informa que essa tendência já se manifestava desde 1985, com propostas das próprias entidades representativas da comunidade acadêmica, tanto dos setores públicos quanto privados. Em 1992, por exemplo, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – Crub, propôs um sistema de avaliação do ensino superior com o objetivo de superar avaliações parciais e fragmentadas. Em 1993 a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes, também propôs Projeto de Avaliação Institucional, que se tornou a base do Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), implementado no final de 1993 pelo Ministério de Educação – MEC (MANCEBO, 2001).

Pelo lado das entidades privadas de ensino superior, a sua forte expansão tem como uma de suas decorrências (segundo NEVES, 2002b) a criação da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABM, posteriormente Abmes), em 1982, que passou a “[...] interferir na definição e na execução da política governamental para esse nível de ensino” (NEVES, 2002b, p. 179). No tocante à questão da qualidade, as entidades privadas de ensino superior se mobilizaram, nos anos iniciais da década de 90 e por intermédio da Associação de Mantenedoras, em torno da criação de um instituto (Instituto Brasileiro de Qualificação de Ensino Superior), que tinha como objetivos específicos

[...] discutir e precisar diversos conceitos de qualidade na área educacional, de forma a conhecer as limitações e as possibilidades de sua mensuração; promover estudos, encontros, pesquisas, consultas, que permitissem desenvolver metodologias, instrumentos e parâmetros para avaliar a qualidade das instituições e estabelecimentos de ensino e dos cursos no Brasil; disseminar os resultados obtidos, estimulando as atividades de avaliação, particularmente no segmento educacional privado; colaborar, sempre que solicitado, no processo de avaliação das instituições, dos estabelecimentos de ensino e dos cursos no país; acompanhar e testar processos de avaliação, desde que autorizado pelos interessados (Neves, 2002b, pp. 188-189).

Apesar dessa convergência entre governo e setores públicos e privados de ensino superior quanto à importância da questão da avaliação, o instrumental implementado e os

princípios de qualidade norteadores adotados a partir de 1995 recebem, desde sua implementação, uma série de críticas e a oposição de parte dos setores envolvidos.

A crescente importância da questão é averiguada por Mancebo (2001, p. 138) que aponta – por meio da base de dados Universitas/Br³

[...] uma produção de documentos [artigos sobre avaliação do ensino superior, em periódicos nacionais] bastante desigual, mas crescente do ponto de vista quantitativo. Entre 1968 e 1977 a média de documentos publicados é de 3,4; entre 1978 e 1984 tem-se 24,85 e no último período, o montante médio atinge 43,9 documentos”.

Para alguns segmentos (principalmente do setor público) o mecanismo de avaliação instaurado prende-se à análise e controle de resultados (MANCERO, 2001), implicando portanto a adoção e estímulo da idéia de “educação contábil” (LIMA, 1997) ou, uma forma educacional baseada em requisitos quantitativos voltados à obtenção de eficácia e eficiência, que dá certo tom produtivista a organizações cujos processos e resultados são muito mais complexos e de difícil mensuração que os processos e resultados industriais⁴.

Até mesmo no âmbito representativo das entidades privadas, a Abmes principalmente, essa concepção de qualidade tida como “empresarial” foi, em determinados momentos e por razões bem específicas, rejeitada em favor de concepção de qualidade como decorrente de um projeto institucional que incorporasse valores maiores que unicamente a formação para o mercado de trabalho, como destaca Neves (2002b). A mesma autora, contudo, interpreta tal posicionamento como expressão da luta das entidades privadas por menor controle do Estado sobre suas atividades, luta que se manifestou também e posteriormente no plano estratégico da Abmes para o triênio 1995-1998, que considerou como pontos de ameaça ao setor privado de ensino superior, dentre outros, a “[...] falta de confiança da sociedade brasileira em relação às instituições de ensino superior e, especialmente, às instituições privadas laicas” e “[...] o forte controle governamental, fundado em indicadores de qualidade [...]” (NEVES, 2002b, p. 204).

Neves (2002b) interpreta a aparente contradição na observação de que a entidade representativa das entidades privadas de ensino superior não se posiciona favoravelmente à

³ Projeto Integrado ‘Universitas/Br – a produção científica sobre educação superior no Brasil, 1968-1995’, cuja origem está no Grupo de Trabalho Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – Anped (Silva Jr. e Sguissardi, 2001).

⁴ Como define Lima (1997: 53): “[...] a educação que conta – aquela que é orientada segundo objetivos precisos e que dessa forma se torna contável através da acção de instâncias de controladoria e dos respectivos agentes e processos contadores”, com desvalorização dos “[...] processos e [...] resultados mais difíceis de contabilizar”.

avaliação de natureza quantitativa-gerencial como decorrente do desejo daquelas entidades por evitar a avaliação externa:

Esta contradição se explica, uma vez que a qualidade total [modelo que, segundo a autora, subjaz ao processo de avaliação atualmente em vigor] remete necessariamente à avaliação externa, condenada pela ABM, e a qualidade referenciada por um projeto remete à auto-avaliação, tese defendida por essa associação” (Neves, 2002b, p. 196).

De qualquer modo fica a impressão de que se percebe no sistema educacional, já há tempos, a necessidade de alguma forma de avaliação como recurso de legitimação (legitimação que, como aponta Sguissardi, 2000a, é um dos pontos cruciais na crise do sistema educacional), tanto no caso das entidades públicas quanto das privadas, e este aspecto não pode ser tomado como isolado de amplas transformações sociais e econômicas ocorridas nas últimas duas décadas, em termos bastante amplos. Em termos descritivos, isso parece bastante adequado. Contudo, a interpretação das causas dessa demanda é que parece ainda exigir maiores discussões.

Como já se apontou aqui, há a tendência entre os autores da área educacional envolvidos no debate sobre educação superior de atribuir ao modelo de avaliação da qualidade, instituído a partir de 1995, certa vinculação a processo de racionalização instrumental, no sentido weberiano (SGUISSARDI, 1997; LIMA, 1997).

Para Lima (1997), por exemplo, tais processos, que se repetem em vários países e regiões do mundo, têm vínculos com amplos fenômenos de expansão e radicalização das instituições modernas. Mesmo dando destaque às suas implicações organizacionais (como a demanda por modelos flexíveis e adaptativos de gestão ou mesmo a sugestão do caráter simbólico implicado nas opções por modelos e princípios de avaliação da qualidade), este e outros autores, principalmente do campo da Educação, limitam-se a apontar a questão organizacional implicada, sem lhe dar a devida atenção ou, quando muito, tomando-a de modo excessivamente ideológico (como a propósito, chama a atenção Ranieri, 2000) ao analisa-la como produto exclusivamente de intenções capitalistas de exploração de novas oportunidades de ganho (por exemplo LIMA, 2002).

Sem desconsiderar a validade desta postura no âmbito da análise macro política da questão educacional, parece possível qualifica-la, da perspectiva organizacional, como simplista, posto que desconsidera vários aspectos da relação entre organizações e seus ambientes (note-se, por exemplo, o forte peso ideológico na indicação da intenção da Abmes

de se evitar avaliações externas, feita por Neves, 2002b, como se tal intenção fosse exclusiva das organizações privadas de ensino superior) e mesmo vários aspectos da gestão organizacional que não são capturados por nível tão amplo de análise, além de optar por interpretação fortemente voluntarista no que toca à fontes das mudanças sociais, o que desconsidera linhas alternativas de explicação dos fenômenos sociais.

Neste sentido, o presente estudo vai, a seguir, analisar esses amplos vínculos possíveis apontados anteriormente, isto é, procurando relacionar a crescente ênfase em avaliação da qualidade – e seu viés quantitativo (cuja importância se destaca quando se pretende, como se observa neste tópico, que sistemas cuja operação e resultados são altamente fluidos e complexos, sejam analisados quantitativamente, mesmo sob o risco de hipersimplificação) – com processos de modernização e com necessidades típicas de sistemas sociais nesse contexto. Busca-se, contudo, indicar os limites da postura voluntarista predominante na interpretação dada à questão nos estudos há pouco referenciados, com base na discussão da recursividade como modelo para interpretação dos processos mediante os quais se dá a produção do social.

Pretende-se com isso constituir um ‘pano de fundo’ explicativo para a demanda crescente por mecanismos de avaliação da qualidade, o que por sua vez deverá servir de recurso para a interpretação – na perspectiva organizacional – do modo como os critérios de qualidade prescritos oficialmente no país, na última década, se estão institucionalizando no âmbito de entidades privadas de ensino superior. Objetiva-se, assim, construir análise que se inicie na consideração de amplos movimentos e convirja para aspectos mais específicos, de natureza institucional e organizacional, tendo a intenção última de lançar luzes sobre os mecanismos mediante os quais a estrutura social – neste estudo, tomada a partir de um aspecto específico e bastante delimitado, qual seja, a determinação legal referente à qualidade do ensino superior, vigente no país entre 1995 e 2003 – não pode ser descrita, apropriadamente, apenas como produto de intenções exógenas à, e mais amplas do que a, esfera organizacional. No mínimo, espera-se que a abordagem da questão no nível organizacional de análise revele aspectos apenas latentes nas discussões centradas no âmbito do amplo sistema educacional (a reinterpretção dos parâmetros de qualidade, a busca por minimizar as avaliações externas, por exemplo).

2.2 Racionalização Instrumental como Problema Institucional e a Institucionalização como Processo Recursivo.

O ponto inicial que parece apropriado para discutir o processo de racionalização da sociedade, em Weber (1985; 1996; 1998), está na sua intenção de compreender, cientificamente, o sentido de seu tempo e seu caráter inédito. Nele o que se tem é, principalmente, uma teoria da cultura que busca entender a sociedade mediante a compreensão das ações daqueles que a construíram enquanto construíam a si mesmos: “A ciência weberiana se define [...] como um esforço destinado a compreender e a explicar os valores aos quais os homens aderiram, e as obras que construíram” (ARON, 2000: 453).

Quanto à sua teoria do conhecimento, ou da ciência, Weber trabalha em torno da possibilidade de uma sociologia positiva e empírica (FREUND, 2000). Diferentemente de Marx ou Durkheim, Weber não admite a possibilidade de que a ciência possa indicar à sociedade, ou ao homem de ação no âmbito da política, da empresa, ou em qualquer outra dimensão da existência concreta, os melhores caminhos a se tomar. Para Weber, a ciência deve-se manter neutra, porque em termos axiológicos ela não consegue ir além da indicação de quais valores estão ou estiveram subjacentes a uma ação, e quais foram ou poderão ser as suas conseqüências. Até então a sociologia constituía-se, mesmo em Durkheim, mais reforma social do que ciência do social, porque implicava principalmente o entendimento da história e da realidade a serviço de um dever-ser, de planos para a transformação social (FREUND, 2000). Os limites da razão ou da ciência marcam a sociologia weberiana em relação ao otimismo iluminista tardio de seus predecessores (ARON, 2000).

Dessa constatação deriva a interpretação weberiana da época contemporânea através dos processos de tecnificação e intelectualização da sociedade, e deriva também um engano comum, o de interpretar seu pensamento como suporte ideológico para esses processos. Em Weber (veja-se exemplos em Weber, 1985 e 1989) a postura predominante é contrária ao otimismo que o precedeu, otimismo que acreditava no desenvolvimento técnico, formal e racional da vida humana como meio de conduzir a sociedade, inexoravelmente, a uma melhor situação.

No tocante ao pensamento de Weber parece mais pertinente vincula-lo à crítica da moral moderna desenvolvida por Nietzsche, a crítica do homem moderno, de “espírito livre”, mas livre de si mesmo (NIETZSCHE, 1967), que assume para si valores com pretensões ideais absolutas, e se esquece daquilo que o faz ser humano, ou seja, a totalidade de sua

existência, de suas características, mesmo as que se possa por alguma razão considerar não tão nobres sob algum ponto de vista:

Não passam, em suma, de niveladores esses falsamente chamados ‘espíritos livres’ – escravos loquazes e escrevinhadores do gosto democrático e de suas ‘idéias modernas’; todos eles homens sem solidão, sem solidão própria, bravos rapazes desajeitados, aos quais não se deve negar coragem nem costumes respeitáveis, só que são, justamente, não-livres e ridiculamente superficiais, sobretudo com sua propensão fundamental a ver nas formas da velha sociedade que existiu até agora mais ou menos a causa de toda miséria e fracasso dos homens: com o que a verdade, comicamente, vem a ficar de ponta-cabeça! (NIETZSCHE, 1999, p. 311-312).

Deve-se buscar a influência da luta de Nietzsche para opor-se ao ódio da moral e do ideal modernos a tudo o que era de natureza “animal” no homem, e de suas conseqüências:

Se por longo tempo ele mal ousou perguntar: ‘por que tão à parte? tão solitário? renunciando a tudo o que venerei? renunciando à própria veneração? por que essa dureza, essa suspeita, esse ódio às suas próprias virtudes?’ – agora ele ousa perguntar isso em voz alta e ouve algo que seria uma resposta. ‘Você deve tornar-se senhor de si mesmo, senhor também de suas próprias virtudes. Antes eram elas os senhores; mas não podem ser mais que seus instrumentos, ao lado de outros instrumentos. Você deve ter domínio sobre o seu pró e o seu contra, e aprender a mostrá-los e novamente guarda-los de acordo com seus fins. (NIETZSCHE, 2000, p. 12).

Assim, é na crítica da desumanização que podem ser encontradas as principais influências sobre a interpretação weberiana da racionalização moderna (influência explicitamente declarada em Weber, 1989): é do avanço da ciência sobre a capacidade moral humana como solução para o inevitável conflito de valores na decisão por agir, que Weber parece desconfiar.

O problema central da sociologia de Weber vai ser, portanto, a análise da Modernidade como conjuntura de manifestação de fatos inéditos, e a interpretação da condição humana na conjuntura dessa época e em relação a outras épocas. Esse problema já se evidencia na introdução de “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, onde Weber (1996, p. 1) apresenta como questão histórica relevante entender “[...] qual a combinação de fatores a que se pode atribuir o fato de na Civilização Ocidental, e somente na Civilização Ocidental, haverem aparecido fenômenos culturais dotados [...] de um desenvolvimento universal em seu valor e significado”.

Os dois ângulos sob os quais parece ser pertinente abordar este problema são: a análise de suas causas; e a análise de seu significado social. Por um lado, portanto, está a questão predominantemente histórica da identificação das causas principais que fazem convergir para a circunstância que se aponta como caracterizadora da Modernidade, qual seja, o surgimento de fenômenos culturais no âmbito das principais instituições sociais – e mesmo o surgimento de novas instituições – com pretensão de universalidade: “Por que lá [em sociedades tradicionais onde se manifestava uma forma não moderna de capitalismo, como na China e na Índia] não alcançou o desenvolvimento científico, artístico, político ou econômico, o mesmo grau de racionalização que é peculiar ao Ocidente?” (WEBER, 1996, p. 11).

Por outro lado ou de outro ângulo, há que se considerar também o significado da pretensa universalização das instituições ocidentais (especificamente européias) modernas, o que Weber vai tratar como o processo de racionalização da sociedade. Nesse sentido, conclui-se que a característica central da Modernidade é a expansão da racionalidade, ou sua renovação constante e seu crescente predomínio em dimensões cada vez mais diversas da vida humana, fato constatável apenas na civilização ocidental, embora algum grau de racionalidade (em relação aos valores modernamente predominantes) sempre tenha estado presente em outras sociedades. Assim, “o traço característico e fundamental da racionalização da civilização ocidental consiste no fato de não ser ela limitada a um setor determinado ou privilegiado da atividade humana, pois penetra o conjunto da vida. Ela exerce uma ação permanente, desenvolvendo-se e ultrapassando-se sem cessar” (FREUND, 2000, p. 107).

Tal processo de racionalização implica a intelectualização da vida, isto é, a substituição do pensamento mágico, de explicações místicas para a realidade, por explicações causais de natureza técnica e científica, que eliminam o “mistério” dos eventos cotidianos tanto quanto trazem a sensação de que a realidade não depende de qualquer vontade transcendente, mas limita-se a processos exclusivamente naturais e plenamente ao alcance do conhecimento humano. Se a realidade é percebida como naturalmente coerente, resta ao homem uma atitude também coerente em termos lógicos, para explora-la, desvencilhar os seus mistérios e domina-la: “A conduta moral do Homem médio foi, assim, despojada de seu caráter não planejado e assistemático, e sujeita, como um todo, a um método consistente” (WEBER, 1996, p. 82).

Certamente que há um longo trajeto até que essas circunstâncias se legitimem no âmbito da civilização moderna, e a explicação desse processo é a base da sociologia da religião de Weber (1996; 1982), que busca analisar a ascensão desse contexto social e do conjunto de instituições jurídicas, econômicas, políticas e culturais correspondentes, como

consequência não intencional (e, em certos aspectos, paradoxal) de uma ética religiosa específica, qual seja, o protestantismo ascético, entre outras causas.

A intelectualização da vida, ou nos termos que se tornaram convencionais, o desencantamento do mundo, assenta-se portanto sobre visão tecnicista, objetivada e despersonalizada da realidade: “o mundo se torna cada vez mais a obra artificial do homem, que o governa quase como se comanda uma máquina” (FREUND, 2000, p. 107). Pressupõe um mundo passível de ser acessado ou, mais, de ser planejado por meios e cálculos técnicos (BRUBAKER, 1984), ao mesmo tempo em que pressupõe também grau acentuado de reflexão do sujeito humano em relação a si mesmo e ao seu contexto de existência.

Pode-se derivar dessa análise o sentido social da racionalização como característica da Modernidade, conforme pretendido por Weber, como se referindo tanto ao tipo específico de razão predominante e subjacente à ação na sociedade moderna, quanto seu escopo, ou seja, o controle da realidade. A sociologia compreensiva weberiana, aplicada à teoria da ação, resultou na sugestão de quatro tipos puros de ação, conforme seja o motivo subjacente ao comportamento individual (lembrando que o motivo, em Weber, refere-se ao vínculo com o sentido atribuído pelo indivíduo ao seu comportamento⁵):

A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) *de modo racional referente a fins*: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) *de modo afetivo*, especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: por costume arraigado. (WEBER, 1998, p. 15 – itálicos no original).

Weber propõe, assim, que a ação racional pode ser vinculada a valores, quando o motivo se esgota em si, ou seja, quando a ação não comporte qualquer sentido ou expectativa que transcenda à própria conduta. Como descreve Freund (2000, p. 80), a “atividade racional por valor se caracteriza pelo fato de se inspirar, no curso do seu desenvolvimento, apenas na convicção do agente, sem se preocupar com as consequências previsíveis”. Pode também ser

⁵ “Denominamos ‘motivo’ uma conexão de sentido que, para o próprio agente ou para o observador, constitui a ‘razão’ de um comportamento quanto ao seu sentido” (Weber, 1998, p. 8).

vinculada a fins, quando o sentido da ação não se esgota em si, ou o seu sentido não é encontrado nela própria, senão em objetivos para os quais a ação se constitui em meio.

No tocante à ação afetiva e à ação tradicional, ambas (mas principalmente a tradicional) comportam elementos não compreensíveis do ponto de vista da reconstituição do seu significado para o agente. No caso da ação tradicional ela consiste “[...] em uma conduta maquinal, por obediência inconsciente ao costume” (FREUND, 2000, p. 79), e a ação afetiva constitui-se em resposta emocional do tipo que são a vingança, a alegria momentânea, o gozo de um prazer presente. Há que se recordar que Weber (1993) trabalha essa classificação a partir de tipos ideais, e que portanto não se deve esperar exemplos empíricos com tamanha pureza quanto o conceito.

No que se refere ao tipo de ação racional referente a fins, ele abrange toda a tecnificação da vida, a calculabilidade e previsibilidade que Weber (1998) pretende que caracterizem a Modernidade, enquanto seus valores predominantes. É, portanto, o sentido da racionalidade em relação a fins que se deve entender como subjacente ao processo de racionalização da sociedade moderna. Como a descreve Freund (2000, p. 81), essa noção

[...] comporta mais evidência racional. Sua característica é de uma conduta que, uma vez fixado o fim, segundo reflexão amadurecida, escolhe os meios mais capazes de acompanhar o desenrolar da ação. Sua evidência vem do fato de se fundamentar ela nas regras gerais da experiência, para [...] ordenar o mais racionalmente possível, a previsão”.

Pode-se notar que o processo de racionalização, se entendido como crescente predominância de racionalidade relativa a fins como fator determinante do comportamento, em âmbito cada vez maior da vida humana e em crescente intensidade (ou, instrumentalização das relações do sujeito com o mundo externo, inclusive com outros sujeitos), conforme se depreende da conceituação weberiana (conforme citado, WEBER, 1998, p. 15), trás consigo uma expectativa de previsibilidade e de continuidade da ação. Posto um fim determinado, e considerando que os indivíduos irão agir racionalmente para alcançá-lo, há que se concluir que, em termos lógicos e ideais, tem-se uma possibilidade maior de que se possa antecipar qual será ou quais serão os comportamentos adotados, porque em tais circunstâncias a parte subjetiva da ação racional que é imprevisível do ponto de vista lógico, ou seja, seu valor ou objetivo final, não mais é considerada.

Tem-se assim configurado um quadro ideal de predominância de uma forma racional de controle, cujas origens Weber vai explorar através da análise histórica e

sociológica do protestantismo ascético, e cujas conseqüências ele vai descrever, evidenciando-as em termos do direito legal formalizado e da administração burocrática, ambos condições necessárias à emergência de relações sociais marcadas por certa continuidade, confiabilidade e objetividade, enfim, geradores de uma forma impessoal de dominação (BRUBAKER, 1984).

Tal constatação nos conduz ao ponto em que Weber se diferencia, no seu julgamento da Modernidade, tanto de Marx quanto de Durkheim. Primeiramente, há que se constatar que a noção de racionalidade é contextual, o que significa que a atribuição do caráter de racional ou de irracional não depende do objeto, seja ele qual for, mas sim da perspectiva do sujeito, ou seja, qualquer atitude só é racional ou irracional da perspectiva de um específico conjunto de valores ou de um objetivo específico (FREUND, 2000). Por isso a intenção de Weber em explorar os valores predominantes da época moderna, e por isso a centralidade em sua sociologia da comparação entre ação voltada a valores (substantiva) e ação relativa a fins (instrumental). Weber trabalha, nesse sentido, com uma antinomia, e pretende demonstrar que, a partir do fato de que a decisão quanto a valores ou objetivos últimos para as ações é sempre uma decisão subjetiva, de caráter político e para a qual a ciência não pode dar solução, do ponto de vista ético a conduta humana irá sempre conter um grau de irracionalidade, isto é, de não previsibilidade, de não submissão às relações lógicas, mesmo que crescentemente baseada em critérios formais da racionalidade relativa a fins (WEBER, 1982; BRUBAKER, 1984).

Basicamente, a idéia de Weber é que as orientações em relação a valores são socialmente relevantes. No estudo, por exemplo, dos fenômenos culturais, Weber (1993, p. 119), os admite como “economicamente condicionados e economicamente relevantes”, são “causalmente significantes” porque tais valores “delineiam e guiam a ação humana”. Mas tais valores, ou o objetivo das ações, são no seu limite irreconciliáveis, segundo ele. Os fins de qualquer ação – sejam tais fins econômicos ou de outra ordem qualquer, de natureza social diversa – não podem ser definidos de modo lógico, cientificamente racional, mas constituem produto, em última análise, de preferências pessoais. Mesmo na ação racional em relação a fins, portanto, tem-se uma forma técnica para alcance de objetivos não técnicos: a ação não está, em princípio, ‘protegida’ de algum grau de subjetividade e, portanto, de imprevisibilidade. Assim, os limites da racionalidade podem também ser entendidos como derivantes de uma forma de controle, se se entende que na Modernidade as situações são crescentemente protegidas do conflito de valores através da supressão da discussão

concernente a certos valores, em benefício de outros que se pretenda serem universais, logicamente válidos como melhores para todos os contextos.

Essa análise do paradoxo ético da Modernidade revela o ponto essencial a partir do qual a racionalização do mundo moderno, no sentido do predomínio da racionalidade técnica, em relação a fins, constitui circunstância inédita de dominação e controle, porque a forma de racionalidade moderna tende a não comportar mais, como legítima, a escolha dos fins, senão a mera articulação dos meios para alcance de objetivos que já se considera prioritários, a objetividade, a previsibilidade, o ganho financeiro, ou o domínio (exploração e proteção) da natureza física.

Ora, se o indivíduo apenas aceita aqueles fins (e dele não participa na escolha) tem-se uma forma de controle implícito e forte toda vez que se pretenda e se consiga convencer alguém de que fins arbitrariamente derivados mereçam apenas considerações instrumentais dos demais agentes que devem contribuir em sua consecução. Como analisa Brubaker (1984, p. 66), “orientações de valor são subjetivamente geradas. Elas não podem ser automaticamente impostas sobre os indivíduos; devem ser criadas ou ativamente abraçadas por eles”. Já um esquema instrumental, ou técnico, como subjacente às ações em relação a fins, possuem natureza diferente: “Comportamento puramente calculativo não é opcional: é ‘prescrito por situações objetivas [...] sob penalidade de extinção econômica” (BRUBAKER, 1984, p. 77).

Assim, evidencia-se que a predominância da racionalização de esferas sociais, no sentido dado por Weber, significa tentativa de tornar previsível e controlável a conduta humana, porque dá caráter de objetividade a motivos subjetivos e gera a sua legitimação. Nesse esquema analítico, torna-se possível compreender a possibilidade de que indivíduos abracem como sendo seus objetivos que, de fato, provêm de fonte heterônoma, para o que deve concorrer uma série de mecanismos sociais principalmente de natureza institucional. Isto implica, portanto, reconhecer que o processo de racionalização não se constitui, apenas, na difusão de modelos técnicos, senão na difusão de valores subjacentes àqueles modelos, estes contudo sempre subjacentes, implicitamente vinculados àqueles procedimentos técnicos.

Todo esse resgate também se relaciona à anteriormente citada suposição, feita por alguns analistas do ensino superior, de que as demandas atuais do sistema educacional, ao redor do mundo, por critérios quantitativos de avaliação da qualidade se devam ao amplo movimento de racionalização da sociedade apontado há muito por Weber. Ora, o que se pretendeu indicar aqui é a fragilidade dessa afirmação, quando ela é utilizada no sentido de movimento inexorável e independente de algum tipo – ou grau – de agência por parte de

atores sociais que não os Estados ou amplos organismos internacionais. Se se parte da noção de racionalização social no sentido weberiano, há que se considerar a necessidade de exploração da lógica de institucionalização como mecanismo não apenas coercitivo, mas também cultural e, dependendo do escopo da discussão que se pretenda (se organizacional, como às vezes se faz menção em textos da área educacional), igualmente cognitivo, uma vez que nesse nível analítico, decisões de agentes humanos individuais (culturalmente imersos), em posição de poder, podem ser relevantes para a compreensão das ações coletivas.

O que a sociologia interpretativa weberiana vai indicar é a possibilidade de superação de dicotomia ainda hoje muito presente em várias discussões a respeito da mudança social e, em consequência, também em relação aos sistemas educacionais, como já se buscou evidenciar no final do tópico anterior desta base teórico-empírica. Geralmente, a explicação da adoção de modelos avaliativos segue uma das duas lógicas: ou se explica tal adoção como produto de intenções de amplos agentes sociais – o Estado, organismos internacionais ou grupos com interesses econômicos específicos – ou, ela é explicada como produto de inevitável evolução social. Em qualquer desses sentidos, agentes organizacionais ou mesmo agentes decisores, dentro de organizações específicas, são reputados por seguidores passivos da ampla lógica ambiental.

A segunda das lógicas acima apontada é exemplificada pela tendência predominante na literatura administrativa a respeito de qualidade (DEMING, 1990; JURAN, 1997; Aplicada à educação: MEZOMO, 1994; SPANBAUER, 1995). Nessa linha, evidencia-se o discurso da evolução natural e inexorável do mercado em direção a crescentes padrões de qualidade organizacional, em relação aos quais o papel das organizações se dá meramente no sentido de aquiescer e buscar evoluir, crescentemente, em direção àqueles padrões supostamente externamente ditados. Sobrevivência é termo chave nesta literatura, para definir o objetivo maior das organizações ao adotar programas de melhoria da qualidade, sejam organizações de produção ou de prestação de serviços. Em geral, essa inexorabilidade da questão da qualidade não é interpretada como negativa, mas sim como evolução social, no sentido de ser prescrita como conjunto de procedimentos técnicos e, por vezes, até ‘apostolicamente’ defendida como caminho para verdadeira revolução cultural no trabalho e na sociedade (MEZOMO, 1994).

Essas possibilidades dicotômicas (ações como produto de interesses e da liberdade de agentes suficientemente poderosos ou, como produto de forças sociais estruturadas e alheias a qualquer vontade), não comportam todas as possibilidades explicativas, nem podem ser admitidas como explicações suficientes para a condição social moderna, como se indicou

a partir de Weber. Linhas alternativas, continuadoras da lógica recursiva indicada pela sociologia weberiana, parecem permitir melhor compreensão do processo de racionalização e, assim, lançar luzes sobre a relação das organizações para com seu ambiente legal – foco deste estudo – para além da suposição de aquiescência passiva ou construção intencional. Essa perspectiva alternativa permite reformular vários aspectos da teoria organizacional convencional, desde as noções de ambiente e da relação entre organizações e ambiente, até as noções de estratégia organizacional e mesmo, em certo sentido, permite sistematizar idéias latentes na perspectiva correntemente denominada de novo institucionalismo em organizações. Esses aspectos são discutidos posteriormente.

Giddens (1984) é um dos principais autores a questionar, nas últimas décadas, as posições dicotômicas no que toca à produção da realidade social e à formação do que ele denomina de conduta humana. Suas críticas culminam com a elaboração da teoria da estruturação, que se constitui na tentativa – declarada por ele mesmo – de superar limitações tanto do funcionalismo quanto do estruturalismo e, igualmente, da hermenêutica e fenomenologia, pela incorporação de elementos sociológicos de todas essas perspectivas (as duas primeiras baseadas no primado da estrutura e as duas últimas, no primado da ação como fonte da sociedade). Enquanto nas duas primeiras correntes sociológicas, dá-se ênfase nas estruturas sociais enquanto elementos determinantes das ações dos indivíduos ou agentes, nas correntes de tradição predominantemente interpretativa a ação é, em geral, assumida como livre de quaisquer amarras.

A proposta da teoria da estruturação é superar tais formulações, não pela simples negação dos pressupostos dessas diferentes linhas sociológicas mas pela incorporação desses pressupostos. Como aponta Cohen (1999), trata-se da busca por reconciliação entre ação e coletividades, uma vez que na teoria da estruturação “[...] as propriedades das coletividades e os procedimentos da ação pressupõem-se de certo modo um ao outro na realidade da vida social. [...] as duas estão entrelaçadas sempre que os seres humanos fazem a sua própria história” (COHEN, 1999, p. 394). Pondo foco sobre a natureza recursiva das práticas sociais, Giddens (1984, p. 2) propõe como foco da teoria social as “práticas sociais ordenadas através do tempo e do espaço”, práticas sociais que vão ser então entendidas como produzidas (recursivamente) tanto pelas estruturas sociais quanto pela agência dos atores sociais. Como também afirma Sewell (1992, p. 4, *itálicos no original*), nessa linha teórica “[...] agência humana e estrutura, longe de ser *opostas*, de fato *pressupõem* uma à outra”⁶.

⁶ Isso pressupõe, então, identificar na relação entre estrutura e agência, no sentido levado a termo por Giddens (1984), tanto quanto no sentido implícito em Weber (1996; 1998), um princípio de contingência não somente da

No sentido proposto pela teoria da estruturação, as práticas sociais são reproduzidas pelos agentes, mas isso possui significado específico. Em primeiro lugar é necessário entender que, para Giddens (1984), agência não significa que a ação é sempre intencional, mas sim que ela incorpora ou compreende também as consequências inesperadas da prática (como também já sugerido por Weber, na indicação da relação paradoxal entre a ética protestante e a ascensão e predominância de instituições sociais modernas). Qualquer sujeito é agente mesmo em relação às consequências não previstas de sua prática.

Da mesma forma a teoria da estruturação supõe concepção diferente de estrutura social (em relação, principalmente, à noção tradicional de estrutura como conjunto de forças externas ao sujeito social e limitante de sua livre iniciativa): estruturas são entendidas como regras e recursos que se manifestam como 'ordem virtual', como 'propriedades estruturais' que existem, enquanto presenças no tempo-espço, apenas nos instantes em que ocorre a prática, "[...] e como traços de memória orientadores da conduta de agentes humanos passíveis de serem conhecidos" (GIDDENS, 1984, p. 17). São regras que não estão presentes de forma externa ou objetiva em relação aos agentes sociais mas sim – e sempre – se fazem presentes quando tais agentes realizam suas práticas. Como afirma o próprio Giddens (1984, p. 25), "estruturas não são 'externas' aos indivíduos" ou, às suas atividades. Ao contrário, são melhor caracterizadas como internas, o que não implica a possibilidade de que sejam controladas por qualquer ator social individualmente. Neste sentido, o processo de estruturação é, enquanto processo, semelhante ao processo de racionalização instrumental da sociedade moderna, em Weber (1996; também BRUBAKER, 1984).

Estas idéias conjugadas indicam que a reprodução social não pode ser reduzida à mera cópia de padrões externos que se impõem de modo apenas coercitivo e limitam a agência dos sujeitos sociais, mas que ela também implica a própria criação da sociedade. Esta criação, por outro lado, não é a construção de uma sociedade nova a cada prática social, isto é, uma liberdade absoluta da agência em relação a qualquer tipo de padrão ou estrutura. A estruturação social é o processo pelo qual agentes sociais, em exercício de sua liberdade, constroem a sociedade por meio de suas práticas, sendo que em cada momento da prática o agente, livremente, reproduz a estrutura social. Assim, a estrutura se caracteriza por

estrutura em relação à agência mas também no sentido inverso. Essa relação inversa está na base de outra teoria a respeito da recursividade da construção da realidade social, discutida mais à frente – no próximo tópico deste capítulo – com base em teorias neo-funcionalistas como as de Luhmann (1976; 1989; 1995) e de Weick (1969). Nesse ponto em específico, deve-se notar a relação entre essas várias teorias e sua importância para a discussão do problema organizacional das respostas estratégicas em relação a padrões institucionais: basicamente, a conexão em torno do problema da mudança social não como produto de eventos externos às suas estruturas mas, como fenômeno que a pressupõe, tanto quanto pressupõe a possibilidade de agência (Sewell, 1992).

dualidade, uma vez que ela é tanto estruturante da prática quanto – simultaneamente – estruturada ou sustentada por aquela mesma prática.

Em resumo, as estruturas sociais – desta forma compreendidas – são o elemento que permitem alguma prática social, porque elas localizam os agentes em termos espaço-temporais. Ao mesmo tempo, é a agência destes sujeitos, sua capacidade para interferir em eventos e ser o seu causador, que faz com que as estruturas sejam reproduzidas, reaparecendo (com ou sem alterações) a cada vez que se realiza uma prática social. Para Giddens (1984), as estruturas tanto limitam quanto capacitam as práticas humanas.

Em relação à proposta de Giddens (1984), a linha discursiva de Berger e Luckmann (1997) parece coincidir em muitos pontos com a teoria da estruturação, principalmente no que concerne à natureza das instituições. Em Berger e Luckmann (1997) pode-se notar a ênfase no fato de que a institucionalização, mesmo nos graus mais elevados, quando um padrão social se torna reproduzido por meio de hábitos fortemente arraigados, não implica na perda do significado da ação. Tal significado pode até ficar implícito, não revelado ou não totalmente acessível no momento específico da ação, mas ele ficará desta forma até o momento em que se promove qualquer tipo de contestação da ação ou, até o momento em que uma ação diferente é realizada. Neste momento, uma força racionalizadora se manifestará no sentido de reforçar os significados implicados na prática contestada ou rejeitada.

Essa explicação é próxima à noção de consciência prática em Giddens (1984), isto é, o pressuposto (contrário ao funcionalismo tradicional, principalmente ao conceito parsoniano de 'juízo dopado') de que os agentes sociais sempre mantêm algum grau de consciência (mesmo que essa consciência nem sempre se manifeste de forma discursiva) em relação às suas práticas, ainda que seja em circunstâncias onde tais práticas seguem orientações de padrões sociais institucionalizados em elevado grau.

O que se pode depreender destas noções de racionalização, construção ou estruturação da realidade social, é que tal realidade ou sociedade é sempre produto da agência humana, ainda que nem sempre intencional. Essa sociedade, desta forma, não se apresenta absolutamente externa ao ser humano, o que não quer dizer, contudo, que ela seja no seu todo fruto da intencionalidade humana. O ser humano constrói a sociedade e, nesse processo, se constrói a si mesmo por intermédio dos princípios estruturais que lhe servem como guia para suas práticas. Não significa, também, que aquela agência seja isenta de qualquer influência mas, ao contrário, ela depende do contato social, porque é na prática e em referência a estruturas que ela se constitui.

Além disso, a evidência de regularidades de práticas no tempo e espaço indicam mecanismos de perduração, pelos quais a reprodução recursiva do social se repete rotineira e cotidianamente, sem perder qualquer uma de suas propriedades (vinculadas à estrutura ou à agência). Para isso, concorrem as instituições, tanto como a sua condição como a sua consequência (Giddens, 1984), instituições que são concebidas como práticas rotinizadas, isto é, como mecanismos de integração e perduração social que, entretanto, não implicam a perda nem das propriedades estruturais do social nem a capacidade de agência dos atores sociais (Cohen, 1999). Finalmente, e como destaca Cohen (1999), a institucionalização, concebida neste sentido, indica a ruptura com as teorias voltadas à ação como explicação da conduta, e a interpretação teórica destas ações apenas como fonte de mudança, tanto quanto com as teorias que se concentram nas estruturas como fonte apenas de determinações contingenciais e de rigidez. A idéia de recursividade da prática ou dos contatos sociais parece indicar novos caminhos para a teoria institucional, não somente em Sociologia mas também em teoria organizacional, e é isso que se pretende explorar nos tópicos subseqüentes deste capítulo.

2.3 Organizações e Ambiente Organizacional.

A noção de ambiente organizacional é hoje uma das mais corriqueiras em teoria organizacional sem, entretanto, que tenha perdido sua importância como fonte de inúmeras idéias atuais para a pesquisa nesta área. Discussões em torno desta noção estão, na verdade, no centro de algumas das perspectivas mais recentes da teoria organizacional, como a teoria da dependência de recursos (PFEFFER e SALANCIK, 2003), as perspectivas evolucionistas (HANNAN e FREEMAN, 1989; ALDRICH, 1999) e institucionais (MEYER e ROWAN, 1991, DIMAGGIO e POWELL, 1991b; TOLBERT e ZUCKER, 1998; SCOTT, 1995; 2001), por exemplo.

Tal noção emergiu com maior força no campo das teorias organizacionais com os modelos sistêmicos e contingencialistas de explicação do funcionamento das organizações, até porque ela implicitamente pressupõe uma idéia fortemente sistêmica, qual seja, a de que é possível e necessária alguma delimitação das fronteiras organizacionais, alguma distinção entre sistema e seu contexto. Dessa perspectiva, mesmo a noção de organizações como sistemas fechados já é uma interpretação sistêmica das teorias pré-sistêmicas de organizações,

teorias para as quais o foco tende a estar nas relações de produção e de gestão internas à organização, tratadas como problemas de engenharia física e social, mas não como problemas de complexidade maior que os apresentados pela ordem física da natureza.

Essa concepção de ordem apenas física da natureza das organizações é desde há muito desafiada no âmbito da teoria organizacional, dando lugar a noções explicativas mais amplas, de cunho político-social, além de racional. Já Selznick (1957), em perspectiva que é atualmente vinculada ao institucionalismo, apontava o processo de institucionalização das organizações na medida em que elas incorporavam valores predominantes no seu contexto de atuação mais próximo, como meio de obtenção de legitimidade. Em perspectiva sistêmica tradicional, Katz e Kahn (1970) trabalham a noção de ambiente como fonte de *inputs* e destino dos *outputs*, em relação essencial para a manutenção da capacidade operativa e para a existência das organizações, já nesse contexto ocorrendo importante distinção, para as abordagens gerenciais e administrativas, entre os vários elementos do ambiente, conforme a natureza dos *inputs* utilizados pelas organizações, fossem eles tecnológicos, econômicos, humanos ou de outra ordem.

Em termos contingencialistas, a idéia de ambiente organizacional se torna o ponto focal da análise organizacional. Nas perspectivas de Selznick (1957) ou de Katz e Kahn (1970) o ambiente é um aspecto importante, processado internamente na organização seja por intermédio da sua liderança que deve ativamente buscar incorporar valores predominantes, seja por intermédio da capacidade interna dos sistemas de processar os inputs captados externamente. A perspectiva contingencialista, por sua vez, admite elevado grau de determinação das forças ambientais sobre a organização, afetando decisivamente suas estruturas, funções e processos a despeito – em grande medida – da vontade dos agentes organizacionais.

Mais uma vez parece prudente ressaltar que se trata de foco de análise mais do que de qualquer desconsideração quanto a outros elementos organizacionais. De fato, como destacam Lawrence e Lorsh (1973), trata-se de chamar a atenção para limitações impostas pelo contexto às escolhas e à vontade dos decisores organizacionais, e chamar a atenção para o fato de que as opções disponíveis de cursos de ação são contingenciais. Em conformidade com dois outros autores relevantes nessa perspectiva, a forma mais eficaz de se organizar é contingente em relação a condições de complexidade e mudança no ambiente, o que implica então que diferentes condições ambientais exigem diferentes estilos de organização (BURNS e STALKER, 1961).

Essas perspectivas teóricas deram origem à abordagem do ambiente organizacional em termos de suas várias dimensões, que são geralmente tratadas como elementos externos e objetivos. Como sintetiza Hall (1984), essas dimensões geralmente são tratadas como condições tecnológicas, legais, políticas, econômicas, demográficas, ecológicas e culturais. Essa forma de tratar o ambiente tem correspondência com a noção sistêmica tradicional e positivista que traça limites claros e evidentes entre a organização e seu ambiente. Dessa forma, mesmo elementos não-objetivos do ambiente (fatores sociais, políticos, culturais, institucionais) são tratados como concretos, ou então são assumidos da perspectiva puramente contingencialista, como afetando e determinando diretamente as características organizacionais.

Wilson (1992) sugere uma distinção das formas que as teorias organizacionais analisam o ambiente das organizações. Para ele, tais ambientes vêm sendo analisados como fato objetivo que pode ser prontamente acessado, descrito e definido pelos agentes organizacionais, ou que afeta diretamente e de modo unívoco as organizações, como nas perspectivas há pouco mencionadas.

Outra possibilidade analítica é o entendimento de que o ambiente compõe-se de fatores externos e tangíveis, mas que só afetam a organização mediante processos subjetivos, de natureza cognitiva e cultural, isto é, mediante a percepção e interpretação dos agentes e que portanto ainda que composto por fatores tangíveis, não será percebido de modo unívoco. Conceber subjetivamente o ambiente implica reconhecer que indivíduos e, conseqüentemente as organizações, podem perceber diferentemente o mesmo ambiente e agir também de forma diferente nos processos desencadeados para estabelecer as relações organização-ambiente. Mais do que qualquer realidade objetiva, tais relações se estabelecem a partir de diferentes percepções subjetivas.

Assim, entende-se que as organizações lidam com ambientes ordenados a partir de processos de interpretação que se estabelecem com relação às informações apreendidas pelos atores organizacionais, na medida que variados atores e, em conseqüência, variadas organizações, focam a atenção sobre diferentes aspectos das informações captadas, e isto de diferentes maneiras, resultando em diferentes sentidos finais para os mesmos estímulos externos (DAFT e WEICK, 1984; MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1996).

Uma terceira possibilidade está vinculada à noção de ambiente como produto de construção social que, sendo constantemente definido e redefinido pelos indivíduos, por outro lado se converte em influência sobre as organizações e seus agentes, em reiterada e recíproca interação. Neste caso os ambientes não são apenas interpretados e ordenados, mas de fato

criados e recriados pelos indivíduos em suas interações, e pelas próprias ações organizacionais (WEICK, 1969). Tal concepção está normalmente relacionada com perspectivas metodológicas construtivistas de análise, mas recentemente outras correntes metodológicas passaram a considera-la – ou noções aproximadas dessa idéia de construção social do ambiente – como idéia relevante, o que promove a ampliação paradigmática de algumas correntes metodológicas nas ciências sociais e na própria teoria organizacional (BECK, 1996; LUHMANN, 1976; 1995; ou WEICK, 1969, por exemplo).

Em termos dessas abordagens concorrentes ao realismo das teorias sistêmicas e contingencialistas da organização, o que em geral se admite é que não há determinação ou influência direta do ambiente sobre a organização. Mesmo que não se negue alguma realidade objetiva ou independente para o contexto ambiental (raras são, em teoria social ou organizacional, as posturas radicalmente construtivistas no que toca ao ambiente ou à estrutura social), o ambiente somente adquire sentido para agentes e organizações mediante processos de natureza interpretativa, mediante os quais aquelas organizações e agentes tanto respondem quanto, simultaneamente, constroem para si o próprio ambiente ao qual respondem.

Além disso, prevalece nessas teorias interpretativas noção de organizações como sistemas simultaneamente abertos (porque sofrem influências do ambiente) e fechados (porque é internamente que se dá o processamento das influências e mesmo o ordenamento da realidade à qual se responde). Deste modo, sistemas sociais em termos gerais, e organizações em termos específicos, não somente de processam informações e oferecem respostas a demandas ambientais externas mas, para além disso, reconfiguram e recriam por meio deste processo o seu próprio ambiente (WEICK, 1969; KNOTT, 1995; HATCH, 1997)

Nos termos da abordagem sistêmica de Luhmann (1995), por exemplo, a característica de auto-referencialidade⁷ dos sistemas implica que um sistema só pode responder ao ambiente nos seus próprios termos. Sistemas de significados, como são os sistemas sociais (e, portanto, as organizações) só podem responder em termos de significados, que são por sua vez internamente gerados: sistemas de significados processam a complexidade do ambiente por meio de significados. “Em princípio, tudo é acessível a

⁷ Sistemas auto-referentes ou ‘autopoieticos’ podem ser definidos como redes de componentes e suas relações funcionais que recursivamente, por meio de suas interações, geram e implementam a própria rede que os produz e constitui (em geral, Maturana e Varela 1994, na Biologia, e Luhmann 1995, nas ciências sociais). São sistemas, portanto, ao mesmo tempo fechados (em seus processos) e abertos (em termos estruturais), como os explica Luhmann (1995), porque são responsáveis pelas condições ‘externas’ (ou talvez fosse melhor dizer, externalizadas) que os influencia e determina. Sciulli (1994, p. 41) resume a idéia ao afirmar que autopoiese implica que “o sistema é o produto de [...] sua própria atividade”.

sistemas de significados, mas somente na forma de significado” (LUHMANN, 1995, p. 63). As condições externas aos sistemas sociais são os recursos, cognições e motivos de sujeitos humanos ou de outros sistemas (sistemas psíquicos são, para os sistemas sociais, fatores ambientais). Mas o sistema não responde a um ambiente objetivo, externo, senão a condições internamente processadas em termos de significados (LUHMANN, 1989; 1995).

Para a teoria sistêmica convencional (BERTALLANFY, 1975; KATZ e KAHN, 1976) os sistemas devem ser analisados tendo como base a suposta distinção fundamental de sua abertura ou fechamento em relação ao contexto ambiental. Para Bertallanfy (1975, p. 63-64), os sistemas fechados são aqueles “[...] considerados estarem isolados de seu ambiente”, enquanto sistemas abertos “[...] por sua própria natureza e definição [...] mantém-se em um contínuo fluxo de entrada e saída, conserva[m]-se mediante a construção e a decomposição de componentes, [...]”, enfim, são permeáveis ao ambiente.

Mas para Luhmann (1989) a natureza autopoietica dos sistemas sociais exige entendê-los como sistemas simultaneamente abertos e fechados. Maturana (2002, p. 15) define autopoiese como “[...] a rede de produções de componentes, que resulta fechada sobre si mesma, porque os componentes que produz a constituem ao gerar as próprias dinâmicas de produção que a produziram e ao determinar sua extensão como um ente circunscrito[...]”, isto é, compreende então a capacidade que os sistemas vivos possuem (e que os distingue dos demais sistemas) de se auto-produzirem por meio de processo organizacional fechado, processo este que é a base de sua própria conservação (MATURANA e VARELA, 2002). Luhmann (1989; 1995) aplica esta idéia aos sistemas sociais (economia, política, artes, educação, organizações e a própria sociedade) que para ele diferenciam-se uns dos outros por meio de codificação específica a cada sistema (LUHMANN, 1989), codificação que, por sua vez, constitui o seu cerne organizativo e por meio do qual “[...] um sistema pode mudar estruturas sem perder sua identidade codificada” (LUHMANN, 1989, p. 45). Com isso, “[...] um sistema adquire a possibilidade de *operar como sistema simultaneamente fechado e aberto*” (1989, p. 45 – *italico no original*), isto é, como sistema que incorpora em sua estrutura as pressões do contexto ambiental sem contudo se diluir no ambiente, sem alterar sua organização.

Os sistemas sociais são, então, sistemas operacionalmente fechados, o que não significa que não possam ser afetados pelo ambiente de modo algum, mas sim que tais sistemas são ‘cegos’ em relação ao que acontece além de suas fronteiras (KNODT, 1995) ou, em outros termos, não podem receber informação direta do, e reagir diretamente ao, seu ambiente. Enquanto unidade autônoma, um sistema social qualquer “[...] pode reagir ao seu

ambiente apenas de acordo com seu próprio modo de operação, o modo peculiar a ele” (BEDNARZ, Jr., 1989, p. xiii). Esse modo peculiar de operação (o que acima chamou-se de codificação) tem como fundamento, nos sistemas sociais, o processo de significação: informações presentes no ambiente não fluem diretamente através das fronteiras do sistema, para o qual elas serão algo como uma ‘irritação’ (LUHMANN, 1995), que faz disparar o processo de significação que é interno e sempre auto-referente: “Significado sempre se refere a significado [e não diretamente às informações] ... Sistemas cujos limites são o significado não podem nunca experimentar ou agir de qualquer forma que seja livre de significado” (LUHMANN, 1995, p. 62). Como consequência, “em princípio, tudo é acessível a sistemas de significado, mas somente na forma de significado [...] tudo que pode ser percebido e processado no mundo dos sistemas de significado deve assumir a forma de significado” (LUHMANN, 1995, p. 63). E ainda como explica Cohn (1998, p. 59), “[...] nada penetra no sistema sem passar pelas suas operações próprias [estas, como visto, são processos de significação quando estamos nos referindo a sistemas sociais]: o que está fora só se torna relevante, vale dizer, significativo mediante as operações seletivas do próprio sistema auto-referido”.

Em resumo, os sistemas sociais são estruturalmente adaptáveis ou abertos porque são, ao mesmo tempo e necessariamente, operacional ou organizacionalmente fechados (ver também MORIN, 1997). Eles se comunicam de algum modo com seu ambiente apenas na medida que eles próprios, de forma auto-referida, produzem ou selecionam internamente os significados aos quais irão responder e que serão utilizados para configurar e reconfigurar as fronteiras entre sistema e ambiente (LUHMANN, 1989; 1995; PATERSON, 1997; COHN, 1998; MINGERS, 2002), o que implica, então, que o próprio sistema se auto-produz e também produz seu próprio ambiente, porque é ele quem – em última instância – define suas fronteiras.

Tal noção conceitual tem importantes consequências para a superação da dicotomia agência/estrutura (COHN, 1998), para a análise da possibilidade de controle dos sistemas por meios externos (PATERSON, 1997; LUHMANN, 1997) e, então, para a própria teoria organizacional, na perspectiva institucional, porque naquela perspectiva o foco predominante repousa sobre relações de afetamento mútuo entre estruturas sociais (instituições, qualquer que seja sua natureza) e agentes nelas imersos, como se viu anteriormente na discussão a respeito da recursividade na constituição da realidade social (GIDDENS, 1984).

A partir dessas noções (e em consonância com a idéia de recursividade entre estruturas sociais e agência), a teoria neo-funcionalista⁸ propõe redefinição da idéia de contingência, agregando importante elemento para a rediscussão das relações entre organizações e ambiente organizacional implementadas pelas teorias sociais e organizacionais interpretativas.

Convencionalmente se toma a relação de contingência como unidirecional, o que quer dizer que se admite apenas que ambientes afetam os sistemas ou, em outros termos, que apenas os sistemas lidam com o risco inerente à necessidade de escolhas e à possibilidade de desapontamento em face das várias opções oferecidas pelo ambiente (LUHMANN, 1976; 1983; 1995).

Para Luhmann (1976, p. 96), “tornou-se costume explicar organizações por algum tipo de ‘teoria da contingência’ [...] Isso significa que diferenças na estrutura das organizações [e em outras propriedades organizacionais] podem ser explicadas por diferenças nos seus ambientes”. Básico a essa perspectiva é a noção metodológica de variáveis ambientais como variáveis independentes e de variáveis organizacionais como variáveis dependentes. Assim, vê-se que

[...] a teoria da contingência desenvolve duas noções diferentes: (1) dependência e (2) incerteza, lado a lado. Por um lado contingência significa que as estruturas e práticas [...] de um sistema dependem da forma em que o ambiente se torna relevante para o sistema, enquanto a situação reversa – o sistema operando sobre o ambiente – não é geralmente levada em conta porque isso dificultaria a divisão operacional entre variáveis independentes e dependentes necessária à pesquisa (LUHMANN, 1976, p. 97).

Deste modo, contingência fica sendo entendida como oposto de necessário. Ser contingente implica que havia outras possibilidades que, entretanto, não se confirmaram ou, “algo é contingente na medida que não é nem necessário nem impossível” (Luhmann, 1995, p. 106) e também implica analisar a relação entre fatos, uma vez que da perspectiva do sistema as variáveis ambientais são reconhecidas desta forma.

⁸ O que aqui estamos chamando de teoria neo-funcionalista refere-se à teoria dos sistemas sociais na versão desenvolvida por Niklas Luhmann (1983; 1989; 1995). Como destaca Bednarz, Jr. (1989) o arcabouço teórico desenvolvido por Luhmann tem como fonte a sistematização de várias, e em certos aspectos diversas, tradições intelectuais como o funcionalismo parsoniano, a teoria cibernética aplicada à sociedade, a fenomenologia e a teoria da organização autopoietica dos sistemas vivos (conforme Maturana e Varela, 2002). Para Cohn (1998, p. 58) tal perspectiva constitui-se em radicalização do funcionalismo: “[...] Luhmann reúne condições para inverter a ótica estrutural-funcional parsoniana, ao deslocar a questão de quais as funções requeridas pelo sistema para a questão de como este é levado a responder a exigências funcionais, vale dizer, operacionais de funcionamento”.

Mas, como se observou anteriormente, em conformidade com perspectivas interpretativas e construtivistas de teoria social e organizacional, a relação entre ambientes e sistemas não é direta, nem baseada no fluxo de informações do ambiente para o sistema. Informação é um conceito apropriado para o ambiente, mas no âmbito do sistema o que flui são significados (no que tange a sistemas sociais), de modo que o ambiente – da perspectiva do sistema – constitui-se naquilo que é seletivamente percebido, interpretado e definido pelo sistema (LUHMANN, 1995; DAFT e WEICK, 1984)⁹.

Nesses termos, a própria noção de ambiente só pode ser estabelecida a partir do sistema como ponto referencial, de modo que se torna coerente afirmar que o ambiente é (conceitualmente) produto do sistema¹⁰. Então, a relação de contingência não pode ser entendida como unidirecional (do ambiente para o sistema), mas de interdependência, porque não somente o sistema faz escolhas e assume riscos, mas também o ambiente depende de contingências do sistema; não somente o sistema não é da forma como se apresenta por uma questão de necessidade quanto também o ambiente não o é.

Luhmann (1976; 1989; 1995) resume essa noção circular por meio do termo ‘dupla contingência’ e propõe a revisão da noção contingencial não como uma relação “[...] entre fatos, mas entre contingências. Eles [sistema e ambiente] podem variar nos dois sentidos

⁹ Nesse ponto ocorre uma distinção fundamental entre a teoria neo-funcionalista e outras concepções interpretativas da relação sistemas sociais-organizações e ambiente. Na teoria neo-funcionalista os significados mediante os quais se responde e se constrói o ambiente são produzidos pelo sistema, de modo necessária e estritamente autônoma (o fechamento do sistema). Não há significados fluindo ou sendo trocados no ambiente uma vez que os significados produzidos em um sistema serão, para outro sistema, apenas informações (sistemas constituem parte do ambiente de outros sistemas, conforme Luhmann, 1995; 1989). Em Giddens (1984), ou mesmo nas teorias institucionais em organizações (Meyer e Rowan, 1991; Zucker, 1991; DiMaggio e Powell, 1991; Scott, 2001), admite-se a difusão de estruturas tanto normativas quanto cognitivas, ‘cristalizadas’ na estrutura social enquanto padrões institucionalizados e que, deste modo, afetam ou, são a própria base da interpretação de outras organizações e da própria reprodução das estruturas e dos agentes sociais. Em outras teorias sociais, os significados que permitem a relação dos sistemas com seus ambientes, são produzidos na interação entre sistemas ou agentes – portanto, são produtos culturais (por exemplo, Granovetter, 1985; Giddens, 1984; Scott, 2001). Em Luhmann, tais significados são produtos autônomos de cada sistema e, assim, sua natureza é predominantemente cognitiva, ainda que eles sejam constituídos, também, em referência a estruturas normativas que são percebidas como predominantes no ambiente. A relação, em Luhmann (1983), é de expectativas quanto a expectativas, o que implica então que estruturas normativas são relevantes, mas como elementos em essência externos aos sistemas e, igualmente, não afetando diretamente suas respostas, senão mediante processamento interpretativo.

¹⁰ Para entender melhor essa possibilidade deve-se recorrer ao sentido atribuído ao termo ‘significado’, que é a diferença entre o real (o que se percebe como real) e suas várias possibilidades (Luhmann, 1995; Knodt, 1995). “O fato de que todo significado implica referência a outras possibilidades é a única forma em que o significado pode ser identificado” (Luhmann, 1976, p. 108). Então o real (percebido) enquanto sempre dependente do significado, depende das suas outras possibilidades, na perspectiva de quem o define. É assim que o que é real no ambiente (tanto quanto no sistema) é sempre um real provisório, dependente de com qual das suas outras possibilidades ele está sendo relacionado. Portanto, o ambiente também é contingente – também depende do sistema e também subjaz ao risco e à possibilidade de frustração em relação ao sistema. Isso se verifica, a título de exemplo, com a idéia de que um padrão ambiental pode conter uma noção do sistema que não se confirme, como uma lei que pode conter certa noção dos sistemas ao qual se destina (e uma expectativa de resposta) que não se confirma (tanto quanto a resposta).

[...]” (1976, p. 105). Por exemplo, regras em organizações “[...] são concebidas para governar o comportamento de seus membros. Mas as regras são contingentes também. Elas só adquirem significado e valor positivo através de decisões, o que implica que elas podem ser alteradas [...]” (1976, p. 99). No âmbito da teoria neo-funcionalista (e este é o sentido que Luhmann parece pretender com este exemplo) deve-se mesmo reconhecer que é exatamente isso que se espera: a regra só será efetiva enquanto tal na medida em que for ‘significada’ e, portanto, re-produzida (nos termos já discutidos anteriormente).

As implicações disto para a teoria institucional (e a teoria organizacional de modo geral) parecem bastante importantes e são antecipadas parcialmente por Luhmann (1976, p. 108):

[...] os próprios sistemas organizacionais reagem à diferença entre eles e seus ambientes na base de suas escolhas estruturais, a partir do fato de que estruturas ambientais e estruturas sistêmicas algumas vezes variam ou podem ser modificadas, tanto dependente quanto independentemente umas das outras. Esse parece ser o foco especial sobre o que os sistemas organizacionais se diferenciam, e a racionalidade peculiar de sua auto-organização e gestão é que eles abraçam a dupla contingência das relações ambiente-sistema e a levam adiante.

Finamente e como ressalta Cohn (1998, p. 58),

a partir do momento em que cabe ao sistema responder a exigências funcionais, e essas exigências derivam de relações com um ambiente marcado pela contingência (incapaz, portanto, de orientar a constituição mais adequada do sistema) este enfrenta uma tarefa nova: a de criar por sua conta os seus próprios elementos, realizar operações autoconstitutivas [...].

Em consequência, a relação entre sistemas e ambientes se torna marcada por complexidade e incerteza (também WEICK, 1969, 2001). Isto, por sua vez, tem reflexos para a discussão a respeito das possibilidades de controle externo – principalmente por mecanismos institucionais - de sistemas sociais e das organizações, uma vez que, sob estas considerações, a conexão entre estruturas sociais e ações de agentes individuais e organizacionais se torna problema complexo, mais do que uma questão de determinação direta, qualquer que seja o seu sentido, reforçando o que já se constatou anteriormente, no tópico antecedente a este, nesta base teórico-empírica.

Em face deste pequeno incursão na teoria neo-funcionalista, parece plausível concluir que a distinção proposta por Wilson (1992) se tornou imprecisa. A presente complexidade com que se analisa os sistemas sociais e outros fenômenos e suas relações contextuais exige conjugar noções realistas, interpretativas e construtivistas (ou, melhor, considerar essas distinções como talvez obsoletas). As concepções de Luhmann (1979; 1995) e de Weick e colegas (1969; 1976; 1984; 2001) não podem ser descritas, em sentido estrito, apenas como concepções construtivistas. Elas compreendem noções interpretativas – a ênfase na interpretação como mecanismo intermediador entre sistemas sociais e ambientes e, deste modo, qualquer classificação com pretensão de validade absoluta pode ser facilmente negada.

Mas a distinção proposta por Wilson (1992) tem ainda alguma função simplificadora interessante para que se parta para perspectivas mais enriquecidas. De qualquer modo e como já foi sugerido, as concepções quanto à natureza do ambiente organizacional parecem estar vinculadas a diferentes concepções do próprio fenômeno das organizações. Uma importante revisão daquelas noções sistêmicas e contingencialistas tradicionais (baseadas na concepção de organizações apenas como sistemas abertos) se deu com estudos que à perspectiva funcionalista predominante agregaram idéias interpretativas e construtivistas, principalmente as análises de Weick (1969) e com certas correntes da teoria institucional em organizações, como se verá posteriormente.

Para Weick (1969), um problema central em relação a organizações complexas é a noção de fronteiras do sistema, isto é, o que se inclui e o que se exclui daquelas fronteiras e de que modo isso ocorre. Ele sugere nova perspectiva para a análise dessa questão, centrada em visão mais proativa da natureza humana em relação a seu contexto e superação da visão essencialmente reativa predominante até então. Como ele reconhece,

ao invés de adaptação a um ambiente já pronto, é inteiramente possível que os próprios agentes criem o ambiente ao qual eles se adaptam [...] Mais do que falar sobre adaptação a um ambiente externo, pode ser mais correto que o processo de organização consista em adaptação a um ambiente ordenado, um ambiente que é constituído pelas ações de agentes humanos interdependentes (WEICK, 1969, p. 27).

Como consequência desta noção de ambiente organizacional como produto de agentes interdependentes, a noção de fronteiras organizacionais adquire relevância, o que também aponta para a herança funcionalista desta linha de pensamento organizacional.

Assim, Weick (1969; 1976) vai pôr foco nos processos ou, nos graus, de conexão ou acoplagem entre estruturas, processos e demais elementos organizacionais entre si e destes para com o ambiente (nesse último sentido, ver principalmente Orton e Weick, 1990). O conceito de *coupling* (conexão ou acoplagem) é, para Weick (1976) essencialmente sistêmico, designando principalmente a perduração de determinadas intensidades de relação entre elementos organizacionais, no âmbito técnico (tecnologias, tarefas, subtarefas, etc) ou no âmbito da autoridade (posições responsabilidades, recompensas, sanções, etc), e não apenas eventos episódicos.

Para definir a idéia de conexão frouxa (*loose coupling*), Weick (1976, p. 3) utiliza imagem típica da teoria dos sistemas (comparar com LUHMANN, 1995): “Por conexão frouxa, o autor pretende estabelecer a imagem de que eventos conectados são responsivos, *mas* esses eventos também preservam sua própria identidade e alguma evidência de separação física ou lógica” (itálico no original). Como se pode perceber, sistemas frouxamente conectados apresentam maior diversidade nas suas respostas do que sistemas altamente conectados (*tightly coupled systems*), o que é considerado por Weick (1976) como uma de suas possíveis vantagens.

A idéia de sistemas frouxamente conectados constitui, desta forma, uma perspectiva de análise organizacional com potencial para superar algumas dicotomias predominantes na teoria social e organizacional, especialmente por conta da sugestão de natureza dupla das organizações, enquanto sistemas simultaneamente responsivos e autônomos ou, sistemas abertos e fechados (ORTON e WEICK, 1990; LUHMANN, 1995).

Numa tentativa de revisão conceitual da perspectiva analítica em torno do conceito de *coupling*, Orton e Weick (1990) definiram conexão frouxa a partir da relação dos sistemas sociais com seus ambientes (em Weick, 1976, o conceito estava ainda restrito às conexões técnicas ou de autoridade, portanto, internas às organizações). Para esses autores, tal relação constitui-se ao mesmo tempo em esforço por oferecer respostas aos problemas determinados pelo ambiente e em esforço por manter o caráter distintivo do sistema (sua identidade ou autonomia). Assim, tem-se que,

se não há responsividade nem distintividade, o sistema não é de fato um sistema, e ele pode ser definido como um sistema não conectado¹¹. Se há

¹¹ Aqui os autores parecem se contradizer ao não aprofundar a noção de sistema. A afirmação indica que quando não há algum grau de responsividade e algum grau de distintividade, não se tem sistema. Nestes termos, um sistema é, sempre e necessariamente, em termos conceituais, frouxamente conectado com seu ambiente (obviamente com inúmeros graus possíveis de maior ou menor conexão). Qualquer sistema não conectado é,

responsividade sem distintividade, o sistema está altamente conectado. Se há distintividade sem responsividade, o sistema está desconectado. Se há tanto distintividade quanto responsividade, o sistema está frouxamente conectado (ORTON e WEICK, 1990, p. 205).

Ainda é importante destacar que Orton e Weick (1990) distinguem entre níveis e tipos de conexão nas organizações. O grau de conexão pode ser analisado comparando-se a organização e o ambiente. Neste caso, pode-se analisar os graus de conexão entre determinações ambientais e práticas efetivas nas organizações ou, pode-se analisar o grau de conexão entre demandas ambientais e intenções tornadas públicas pela organização (estruturas formais, políticas e estratégias formalizadas). Pode-se restringir a análise também à comparação entre intenções (refletidas nas estruturas formais, políticas e estratégias formalizadas) e ações efetivas (práticas operacionais, por exemplo), internamente à organização. Esse ponto em específico, isto é, relativo às inúmeras possibilidades e graus de relação entre organizações e seus ambientes, foi essencial para o novo impulso que tomou a teoria institucional em organizações, principalmente a partir das proposições de Meyer e Rowan ([1977]1991), como se verá nos próximos tópicos deste capítulo.

O foco na relação entre sistema e ambiente (e não internamente ao sistema ou, à organização) também se encontra em outras perspectivas neo-funcionalistas que se dedicam à questão. Para Luhmann (1989, p. 16) “[...] *coupling* é usado para indicar que nunca há correlação exata¹² entre o sistema e o ambiente”. Essa relação se dá de forma seletiva, sendo que tal seletividade depende, para Weick (1969; também DAFT e WEICK, 1984) e para Luhmann (1989) de processos ativos de definição e interpretação da realidade.

Como parece evidenciar-se, então, essa percepção da natureza das organizações e da sua relação com o ambiente organizacional faz emergir a sugestão de que as estruturas, processos e práticas organizacionais – isto é, as respostas às demandas contextuais – se darão predominantemente enquanto respostas ‘frouxamente conectada’, mais do que altamente conectada ou desconectada em relação àquelas demandas, como sugerem perspectivas que estabelecem os sistemas sociais e seus ambientes como dimensões ou contextos reais e dicotômicos. Entender as fronteiras organizacionais de modo complexo e fluido implica

então, um não-sistema. Em consequência, parece que maior precisão conceitual haveria se a descrição dos autores utilizasse noções não absolutas: se há responsividade com baixíssimo grau de distintividade, pode-se classificar o sistema como altamente conectado; e se há distintividade, com baixíssimo grau de responsividade, o sistema poderia ser classificado como desconectado (dado o conceito de sistema como simultaneamente aberto e fechado, se não há qualquer grau de responsividade – abertura – ou de distintividade – fechamento – o que se tem é um não-sistema).

¹² “[...] *point-for-point correlation* [...]”

entender as ações organizacionais como respostas a padrões não objetivos, a fenômenos não-naturais, cuja compreensão exige explorar não apenas sua dimensão técnica mas também e concomitantemente os processos de natureza cultural-cognitiva implicados naquelas respostas, sendo estes igualmente aspectos fundamentais dos sistemas sociais (WEICK, 1969; ORTON e WEICK, 1990).

A partir de algumas dessas idéias, Dirsmith, Fogarty e Gupta (2000) sugerem outra possibilidade de análise com base na natureza da conexão e distinção entre processos e estruturas organizacionais, conforme ela possa ser caracterizada por diferentes propriedades: simbólicas (relativas à necessidade de demonstrar publicamente a natureza racional do processo ou estrutura) e instrumentais (relativas à necessidade que as organizações têm de alcançar efetividade técnica em seus processos e estruturas de coordenação, controle e operação). Tal distinção conceitual parece estar implicitamente baseada no sentido ou nos motivos pelos quais se adota determinado processo, prática ou estrutura, isto é, como meio de cumprir requisitos cerimoniais ou como meio de obtenção de eficiência nos resultados técnicos.

Assim Dirsmith, Fogarty e Gupta (2000) enfocam a distância entre a propriedade simbólica e a efetividade instrumental das práticas, processos e estruturas, em decorrência de pressões institucionais. Esses autores seguem a orientação conceitual proposta por Weick (1976) e principalmente Orton e Weick (1990), definindo desconexão como situação onde as propriedades simbólicas das estruturas formais são totalmente desconectadas dos processos instrumentais de trabalho e conexão frouxa como implicando que as propriedades simbólicas das estruturas guardam alguma conexão com os processos instrumentais, cada um deles influenciando o outro sem que percam, entretanto, sua identidade própria¹³. Os dados do estudo desenvolvido por aqueles autores sugere que a distinção entre propriedades instrumentais e simbólicas do trabalho, em decorrência de pressões institucionais, não se evidencia.

Tal perspectiva, então, permanece no limite dos estudos que lhe servem de referência, no que tange ao tratamento dado à noção de conexão e à sua aplicação para a compreensão das relações intra-organizacionais ou entre organização e ambiente. Em outras palavras, ela é em essência realista, porque põe foco sobre a identificação do real impacto de

¹³ Por extensão, parece possível concluir que, nesta perspectiva, uma situação de conexão forte (*tight coupling*) implicaria a identificação de estreito vínculo ou relação entre as propriedades simbólicas da estrutura formal e as propriedades instrumentais dos procedimentos operacionais. Possivelmente os autores não fazem essa distinção porque, em algum sentido, num contínuo entre desconectado e totalmente conectado, alta conexão ainda é um tipo de conexão frouxa.

forças institucionais sobre as estruturas formais e processos de interação como exemplos das propriedades simbólicas, e na independência e incerteza em relação às tarefas como exemplos das propriedades instrumentais da organização sob análise.

Ainda neste sentido, a abordagem dada por Dirsmith, Fogarty e Gupta (2000) para a noção de conexão não inova em relação à teoria organizacional contingencialista e nem mesmo parece comportar todas as possibilidades implícitas na teoria organizacional neofuncionalista, na perspectiva originalmente proposta por Weick (1969; 1976), se não em relação especificamente ao conceito de conexão.

Essa crítica parece evidenciar-se quando se nota que a análise da distância entre padrões ambientais e o que é efetivamente implementado na organização já ocorre, por exemplo, em March e Simon (1972), e em Thompson (1976). Esses autores consideram os padrões ambientais (de qualquer natureza) como forças objetivas pressionando a organização e estimulando a racionalização de suas estruturas, processos e práticas. Nesses termos, os processos implementados de forma frouxamente conectadas implicam, conforme sugerem March e Olsen (1976), resposta a padrões ambientais contraditórios e ambíguos, o que é plenamente aceitável em termos lógicos porque em face da contradição é praticamente impossível adotar qualquer procedimento que seja objetivamente coerente.

Parece, então, que uma alternativa analítica ao realismo ainda presente nas definições e abordagens à relação entre organização e ambiente exige concepção diferente da natureza dessa relação, concepção que ultrapasse o racionalismo predominante.

Para além da perspectiva racionalista prevalente na teoria organizacional, conforme há pouco observado, é possível notar que perspectivas interpretativas podem dar margem a diferentes observações no que toca à relação organização-ambiente. Por exemplo, quando se agregam variáveis de natureza interpretativa como intermediárias entre pressões ambientais e respostas organizacionais, pode-se concluir que mesmo em face de ambientes altamente unívocos e coerentes, podem ocorrer ou, mais, irão ocorrer, processos de conexão frouxa, uma vez que as respostas serão dadas não ao ambiente diretamente, mas sempre às definições e interpretações a ele dadas.

Retornando ao modelo proposto por Dirsmith, Fogarty e Gupta (2000), uma alternativa à visão de propriedades instrumentais e simbólicas concretas, isto é, enquanto modos de ação, seria pôr foco sobre motivos de ação, com a preocupação recaindo, então, sobre a natureza cultural-cognitiva dos elementos sob análise, sejam eles os procedimentos organizacionais ou mesmo os padrões ambientais aos quais se responde: o que se buscaria analisar, numa perspectiva como essa, seriam as diferenças entre significados atribuídos a

diferentes estruturas, processos, práticas organizacionais e padrões ambientais, seguindo a noção de que elementos aparentemente semelhantes podem ser diferentes no seu significado.

Explorar essa possibilidade analítica implica, como já se afirmou acima, explorar uma noção alternativa à visão realista no que toca às relações entre organizações como sistemas e seus ambientes, o que já se deu indicativos com base em no vários autores até aqui explorados. Na linha das perspectivas que extrapolam a face apenas racional das organizações, as teorias institucionalistas ganharam visibilidade e relevância nas últimas décadas, acrescentando importantes contribuições para a exploração do fenômeno das organizações e dos processos sociais modernos que nelas se desencadeiam. Como se buscou evidenciar, a problemática institucional é estreitamente vinculada com a análise das fronteiras entre organizações e ambientes organizacionais, das diferentes propriedades das estruturas, práticas e processos organizacionais e dos processos interpretativos implicados nas relações entre organizações e ambiente.

A seguir algumas das principais idéias institucionalistas são exploradas, buscando-se pontuar aspectos que se consideram mais vinculados às propostas deste estudo.

2.4 Teoria Institucional em Organizações.

As discussões sobre a importância das instituições para a compreensão dos fenômenos sociais não são recentes. De fato, já a Sociologia clássica, em suas principais vertentes, apresenta importantes análises em torno de aspectos sociais que mais contemporaneamente são vinculados à teoria institucional (principalmente WEBER, 1996; 1998; DURKHEIM, 1987; MARX e ENGELS, 1998), além de outros provenientes da Economia e da Ciência Política.

Essas fontes diversas deram origem a diferentes tendências contemporâneas de teoria institucional nas ciências sociais. Na Sociologia, autores como Parsons (1956a e 1956b); Selznick (1948; 1957; 1966); Luhmann (1983); Giddens (1984) e Berger e Luckmann (1997), representam derivações e continuidade daqueles fundamentos sociológicos clássicos e vão, uns mais outros menos, influenciar a teoria organizacional e dar a base para a constituição de perspectiva institucionalista em organizações.

No campo da teoria organizacional, a teoria institucional representa reação a concepção predominante há algumas décadas e que concebia as organizações como sistemas fechados e completamente autônomos, verdadeiros agentes racionais (conforme descritos por SCOTT, 1992 e SCOTT e MEYER, 1994). Numa perspectiva racionalista o agente é entendido como sendo dirigido em suas escolhas por seus próprios interesses, formados consciente e autonomamente.

Conforme Boudon (1998), o pressuposto central da idéia de escolha racional é que toda ação é instrumental, ou seja, que toda ação pode ser explicada pela vontade do agente de alcançar determinado objetivo. Deste modo pode-se entender esse pressuposto como a sugestão de que o agente racional é consciente das possibilidades que se lhe apresentam no ato de decisão e que sua escolha recairá sobre a alternativa que maximize os resultados pretendidos. Para Reed (1998, p. 61) o racionalismo correspondeu sempre à expectativa de superação do irracional pela ciência positiva, “[...] o triunfo da ciência sobre a política, bem como a vitória da ordem e do progresso coletivos concebidos racionalmente acima da recalcitrância e irracionalidades humanas”. Entendidas, então, como agentes ou sistemas racionais, as organizações foram compreendidas principalmente como instrumentos técnicos, conscientemente planejados e ordenados para fins específicos.

Entretanto, no fluxo das correntes interpretacionistas de teoria social (SCHUTZ, 1967; RICOEUR, 1983; GIDDENS, 1984; BERGER e LUCKMANN, 1997 WEBER, 1996, 1998), a noção de organização começou também a ser alterada (bem como a noção de ambiente organizacional, como já se discutiu anteriormente), tomando impulso concepção de organização enquanto fenômeno socialmente construído, produto não somente das ações humanas intencionais mas também de suas interações culturais, políticas, cognitivas e simbólicas, além de consequências não intencionais, enfim, de toda uma gama de processos sociais que não são adequadamente apreendidos por modelos analíticos baseados apenas no pressuposto racionalista.

Postos estes marcos iniciais, passa-se a seguir ao enfoque específico da perspectiva institucional no âmbito da teoria organizacional. Três sentidos são possíveis e têm sido identificados nas análises organizacionais, para o que aqui se está chamando de perspectiva institucional em teoria da organização: o primeiro deles vai centrar-se na análise de aspectos institucionais ambientais, isto é, entendidos como externos à organização. Neste sentido, os estudos institucionais buscam principalmente analisar o impacto de padrões institucionalizados sobre a organização, sobre a forma como esta se relaciona com outros elementos ambientais ou mesmo nas formas como agentes organizacionais afetam padrões

ambientais institucionalizados. Nesse sentido, instituições vêm sendo trabalhadas, na teoria organizacional, enquanto variáveis, independentes ou dependentes mas, principalmente, como fenômeno localizado, real, que se relacionam causalmente com as organizações (por exemplo, em HAMILTON e BIGGART, 1988; EDELMAN, 1990; ZUCKER, 1991).

Outro sentido possível para a perspectiva institucional vai centrar-se no que geralmente é denominado de processo de institucionalização, ou seja, a difusão de estruturas ou processos organizacionais que passam a ser normativa ou cognitivamente sustentados como socialmente legítimos, apesar de não serem prescritos formalmente, isto é, na esfera da estrutura social legal (por exemplo, em TOLBERT e ZUCKER, 1983; ZUCKER, 1991). A principal diferença é que neste caso o foco não recai sobre instituições como produtos acabados, mas sobre o processo pelo qual elas são criadas e se difundem. Neste sentido e diferentemente da perspectiva anterior, onde o foco está em macro estruturas sociais, nesta perspectiva o foco passa a recair sobre o nível micro-social de análise, em geral admitindo esse nível como o escopo adequado para a análise institucional.

Scott (1994) aponta essas duas possibilidades como dois conjuntos de teorias, que entendem as instituições da perspectiva de seu impacto enquanto variável social ou da perspectiva do processo de sua conformação. São sem dúvida produto de distintos focos analíticos, concepções ontológicas a respeito da realidade social e, principalmente, produto de questões que, para ele e àquela época, permaneciam a serem discutidas no âmbito da teoria organizacional, principalmente a necessidade de relacionar abordagens de variância (estruturas sociais como variáveis) e abordagens processuais.

À semelhança da teoria social (conforme já apontado no item 2.2. desta base teórico-empírica), também na teoria organizacional mais recente, busca-se conjugar esses entendimentos, compondo-se uma terceira possibilidade analítica que parece crescentemente importante para a teoria institucional em organizações (ainda que permanecendo a demanda por maiores explorações de suas possibilidades). Nesta terceira perspectiva, o fenômeno institucional tende a ser pensado da perspectiva de uma lógica dupla, isto é, como ocorrendo simultânea e necessariamente nos níveis macro e micro sociais. Nas primeiras tentativas de superação da dicotomia macro-micro, as relações ainda eram tomadas de modo realista, por exemplo, buscando-se abranger, com análises institucionais, as relações entre aspectos formais da organização institucional e seus desencadeamentos no âmbito das relações convencionais, ou, em sentido inverso, buscando-se compreender como por vezes processos de natureza convencional em sua origem podem divergir, convergir ou se opor às estruturas

formais (forma analítica sugerida por Scott, 1994). Meyer, Boli e Thomaz (1994, p. 10), por exemplo, assim definem seu entendimento de instituição e institucionalização:

Nós vemos *instituições* como regras culturais que dão significado e valor coletivos a entidades e atividades particulares, integrando-as em grandes esquemas. [...] *Institucionalização*, neste sentido, é o processo pelo qual um dado conjunto de unidades e um padrão de atividades vem a ser normativamente e cognitivamente sustentados, e praticamente admitidos [*taken for granted*] como legítimos (se à maneira de uma lei formal, costume ou conhecimento). (itálicos no original).

Pode-se admitir que esses autores capturam a tônica principal que expressa o modo como a questão institucional se desenvolve na teoria organizacional, isto é, a concepção mais ou menos generalizada de que ela se refere ao âmbito da cultura, mesmo quando se trata de focar regras formais ou processos de natureza supostamente objetiva, como é o caso de princípios científicos ou técnicos. Como Meyer, Bolin e Thomaz (1994) apontam, trata-se de postura analítica que parte da análise ontológica da realidade social para rever a concepção dominante de ambiente organizacional objetivo, como também já se procurou analisar anteriormente.

Tal movimento analítico, no que concerne ao problema institucional, constitui desenvolvimento peculiar da teoria das organizações, caracterizando assim uma perspectiva especificamente organizacional para a questão institucional, postura que vai admitir o contexto ambiental institucional como composto por conjunto de entendimentos e expectativas compartilhadas e, assim, racionalizadas no âmbito da sociedade, mais do que conjunto objetivo de forças ou agentes sociais (TOLBERT, 1985; SCOTT e MEYER, 1994; ALDRICH, 1999).

Essa visão específica do ambiente organizacional implica também uma visão peculiar da noção de agencia social – seja em relação a indivíduos, organizações ou amplos sistemas. Ao contrário da noção racionalista de ação, na perspectiva institucional ela é compreendida como “a representação [*enactment*] de amplos *scripts* institucionais mais do que uma questão de escolha, motivação e propósito interna e autonomamente gerado” (SCOTT e MEYER, 1994, p. 10 – itálicos acrescentados). Isso significa, nos termos da recursividade social já discutida anteriormente, que agentes somente são assim identificados quando possuem, como referência, estruturas sociais (padrões institucionalizados) que lhe servem com base para ação; significa também que, nessa ação, tais agentes re-produzem

aquelas estruturas. Padrões institucionalizados pressupõem agentes, tanto quanto agentes pressupõem padrões institucionalizados.

Esse aspecto da teoria institucional em organizações dá origem a várias vertentes ou possibilidades de análise, quando se busca compreender a imersão social do pensamento ou cognição e, ao mesmo tempo, a intermediação desses aspectos cognitivos individuais (individuais não, contudo, na sua origem) sobre a definição e interpretação do contexto institucional. Como bem se percebe essa discussão é central para os objetivos deste estudo, e será retomada no tópico seguinte deste capítulo, quando forem discutidas possíveis reações estratégicas a padrões institucionalizados. Por hora parece suficiente chamar a atenção para o fato de que a suposição de que processos de institucionalização impliquem em anulação completa da capacidade de autonomia de agentes individuais e organizacionais não é admitida neste estudo, tanto quanto não o é a suposição inversa, de que instituições sejam produtos inteiramente conscientes de agentes auto-interessados.

Meyer, Boli e Thomaz (1994, p. 10) assim descrevem a relação entre institucionalização e ação: “É importante notar que ao admitir uma visão institucionalista, nós não postulamos uma sociedade sem pessoas. É mais uma questão de entender como problemático [...] o fato de que as pessoas invocam e confiam em descrições culturais para definir a si próprios como indivíduos [...] e às suas ações como uma questão de decisão e escolha individual [...]”. Em tempo oportuno se irá tentar defender a idéia de que a teoria institucional não necessariamente inverte o pressuposto da teoria da escolha racional. Apesar de que essa é a visão predominante em alguns marcos da teoria institucional em organizações, ela não compreende todas as vertentes da teoria institucional e, quanto mais se dá foco a estudos mais recentes de teoria institucional em organizações, mais essa visão se torna questionada. Um dos pressupostos centrais deste estudo é exatamente a idéia de que se pode analisar a institucionalização como processo necessário para a agência estratégica e, ao mesmo tempo, decorrente dessa possibilidade de agência e da sua efetiva realização.

Alguns marcos da teoria institucional em organizações são necessários para discutir com alguma extensão e profundidade a questão acima. Neste sentido parece possível apontar três momentos de desenvolvimento da teoria institucional em organizações, todos norteados pelo aspecto central de que as escolhas individuais e coletivas têm relação com arranjos institucionais predominantes (são possibilitadas, delineadas, mediadas ou canalizadas) no contexto social circundante (DIMAGGIO e POWELL, 1991a) e, portanto, não podem ser analisadas apenas da perspectiva da escolha racional. Além de aspectos comuns, cada um desses momentos acrescenta aspectos importantes que vão definir algumas

vertentes de exploração do fenômeno organizacional e da relação entre instituições e organizações. Caracteriza-los é buscar compreender as possibilidades e limitações da teoria institucional no campo organizacional e, principalmente, delinear questões que ainda demandam exploração e pontos ainda não fundamentados de modo suficientemente convincente, tanto em termos teóricos quanto empíricos.

Os dois primeiros momentos da teoria institucional em organizações vêm sendo bastante explorados na literatura organizacional, sob as denominações de velho e novo institucionalismo (DIMAGGIO e POWELL, 1991a; GREENWOOD e HININGS, 1996; SELZNICK, 1996).

Os estudos de Philip Selznick são freqüentemente reconhecidos como os primeiros esforços explícitos para a formalização de uma análise institucional em organizações. No seu estudo sobre a *Tennessee Valley Authority*, Selznick (1966, p. 20) afirma que “para se estabelecer, ela [uma organização] não pode depender somente ou mesmo primariamente do suporte difuso de elementos não diretamente envolvidos em seu trabalho; sua liderança administrativa deve encontrar suporte entre as instituições locais, e desenvolver relações de trabalho bem ajustadas com elas. [...]. Em resumo, a instituição deve procurar algum tipo de equilíbrio com o ambiente no qual ela existe”. Esse destaque dado à interação entre as organizações e seu contexto social mais amplo é analisado por autores institucionalistas mais recentes pelo seu aspecto político. Com isso, o chamado velho institucionalismo é vinculado, por autores como DiMaggio e Powell (1991a), às perspectivas teóricas política e do conflito, como se incorporassem noção de ação como expressão de estratégias conscientes de lideranças organizacionais para construir sua própria legitimidade em face de valores predominantes no ambiente organizacional circundante.

Assim, para DiMaggio e Powell (1991a) o institucionalismo de Selznick caracteriza-se basicamente por expressar noção política das relações entre organização e ambiente. Eles apontam como sendo central naquela perspectiva o conflito de interesses dentro e entre organizações, a forma cooptativa do relacionamento entre organização e demais instituições, enfim, uma clara sugestão de intencionalidade subjacente àquelas relações que se constituiriam, portanto, em jogo de poder marcado por influência, coalizões e valores e interesses em competição (como também a descrevem Greenwood e Hinings, 1996).

DiMaggio e Powell (1991a) também contrapõem àquela sua interpretação do velho institucionalismo um conjunto que, para eles, contém novas perspectivas de entendimento do fenômeno da institucionalização organizacional e que vai ser caracterizado principalmente pelo foco em processos de natureza cognitiva e simbólica da organização.

Nessa linha analítica interesses se tornam periféricos para o entendimento das relações organização-ambiente, cedendo lugar à busca por legitimidade (não mais política, mas predominantemente cognitiva) em face do contexto de atuação setorial e mesmo societal, não mais apenas local. O papel predominante de teorias cognitivas nesse novo institucionalismo se mostra principalmente na idéia de institucionalização como crescente rotinização ou até ‘habitualização’ como caráter central das estruturas, padrões, programas ou processos institucionalizados (DIMAGGIO e POWELL, 1991a; BERGER e LUCKMANN, 1997; TOLBERT e ZUCKER, 1998).

Dois dos esforços mais detalhados para caracterizar e contrapor velho e novo institucionalismo são representados pelos textos de DiMaggio e Powell (1991a) e Greenwood e Hinings (1996). Já alguns dos principais marcos da nova teoria institucional em organizações podem ser identificados nos estudos de Meyer e Rowan ([1977] 1991), Zucker (1987; 1991) e DiMaggio e Powell ([1983]; 1991b).

Para Meyer e Rowan (1991) as organizações crescentemente se caracterizam por refletirem padrões institucionais de seu contexto de atuação, mais do que as demandas técnicas relacionadas às suas atividades operacionais. Assim, estes autores discutem a natureza institucional das estruturas, processos e programas organizacionais, aparentemente aspectos técnicos mas que podem ser melhor descritos como projeções dos mitos predominantes no ambiente organizacional. Institucionalização é, para eles, “o processo pelo qual processos, obrigações ou realidades sociais adquirem status de regra no pensamento e ação social” (MEYER e ROWAN, 1991, p. 42). Corresponde portanto a uma lógica de racionalização social, no sentido que a institucionalização é processo gradual de justificação de determinadas práticas ou opções que se tornam, assim, legítimas e igualmente legitimadoras dos grupos que as incorporam, mesmo a despeito de critérios de eficiência e utilidade técnica.

Essa constatação é importante para a compreensão da natureza simbólica das estruturas e práticas organizacionais institucionalizadas, que são assim compreendidas como mitos racionais, uma vez que são adotadas principalmente por intermédio de mecanismos de difusão e de conformação social cognitiva e culturalmente baseados (MEYER e ROWAN, 1991), mesmo que na sua face aparente eles se apresentem (isto é, sejam descritos) como aspectos puramente técnicos das organizações. Podem, por esta mesma razão, serem adotados cerimonialmente, ou seja, como estratégia para obtenção de legitimidade em face do ambiente mais do que para a solução de problemas de ordem técnica ou operacional.

Nesse mesmo sentido, estruturas e práticas institucionalizadas podem provocar a ocorrência do fenômeno do *decoupling*, circunstância em que ocorre desalinhamento ou desconexão entre estruturas formais e as atividades desenvolvidas na organização (MEYER e ROWAN, 1991. Descrição semelhante é encontrada em Orton e Weick, 1990). Tal fenômeno seria decorrente de pressões contraditórias entre a busca por legitimidade institucional e por eficiência operacional: por vezes ao atender critérios institucionais e técnicos, a organização mantém padrões operacionais necessários para a eficiência, controle e coordenação das atividades, mas concomitantemente mantém elementos da estrutura formal desacoplados ou desconectados uns dos outros e principalmente desconectados daquelas atividades, no intuito de não perder legitimidade em face ao seu ambiente social. Assim, percebe-se que o

decoupling possibilita às organizações manterem estruturas formais padronizadas e legitimadoras, enquanto suas atividades variam em resposta a considerações práticas. As organizações em uma indústria tendem a ser similares em sua estrutura formal – refletindo sua origem institucional comum – mas podem mostrar muita diversidade nas práticas reais (MEYER e ROWAN, 1991, p. 58).

Um dos pontos de relevância desta linha teórica está em analisar a institucionalização como processo que afeta pensamento e ação de atores sociais, sem contudo negar algum espaço para autonomia. Ou seja, ela não iguala institucionalização com perda de autonomia.

Já em Zucker (1991) esse espaço parece não existir ou, é muito pequeno. Pode-se dizer que Meyer e Rowan (1991) e Zucker (1991) constituem marcos em duas perspectivas institucionais cujas origens sociológicas encontram-se nas distintas visões da relação entre sociedade e indivíduos defendidas por Max Weber e Emile Durkheim, respectivamente, uma (durkheimiana) supondo que a cristalização de padrões sociais (instituições) resulta na transferência direta de significados, das estruturas sociais para os agentes, e outra (weberiana) negando essa transferência direta, uma vez que supõe que processos de interpretação da realidade a intermediam e são, portanto, o foco da análise para a compreensão da ação e das instituições, conforme já se discutiu brevemente no segundo tópico deste capítulo.

Deste modo, Zucker (1991) inicia sua discussão com a distinção entre institucionalização e permanência de aspectos sociais. De fato, a noção central subjacente ao estudo daquela autora está na demonstração de que esses – institucionalização e permanência de padrões culturais – são dois fenômenos sociais distintos, ainda que fortemente

relacionados. A perspectiva institucionalista de Zucker (1991), portanto, fundamenta-se em aspecto cognitivo do processo de institucionalização, isto é, no pressuposto de que “[...] conhecimento social uma vez institucionalizado existe como um fato, como parte da realidade objetiva, e pode ser transmitido diretamente sobre essa base” (ZUCKER, 1991, p. 83).

Utilizando estratégia etnometodológica de abordagem, aquela autora propõe analisar a institucionalização tanto como processo quanto como propriedade variável, uma vez que se refere à transformação e aos diferentes estágios em que a realidade socialmente construída é experimentada, percebida e transmitida como exterior e objetiva. Seu problema central é assim descrito: “Dado que os entendimentos são socialmente construídos, o problema é explicar porque alguns são tão permanentes e universais enquanto outros são únicos em relação a uma pessoa, lugar ou tempo” (ZUCKER, 1991, p. 101). Assim e em oposição a algumas das proposições de Meyer e Rowan (1991), propõe-se a relação positiva entre diferentes graus de institucionalização e a transmissão, manutenção e resistência à mudança de aspectos culturais: quanto maior o grau de institucionalização de determinado elemento cultural, mais ele tenderá a ser transmitido e mantido como um fato, e menor será a margem para variações provenientes de características individuais dos agentes sociais. Como se pode perceber essa proposição está baseada no foco analítico micro-sociológico adotado pela autora, conflitando com proposições de outras perspectivas institucionalistas, quando o fenômeno das instituições é entendido de outras formas que não somente como sistema cognitivo (em geral, MEYER e ROWAN, 1991; SCOTT, 1995; 2001).

De qualquer modo, essa perspectiva predominantemente cognitivista é importante e constitui uma das principais influências nos estudos de linha institucional em teoria das organizações. Nela o propósito principal é analisar a permanência de estruturas sociais ao longo do tempo e também os processos de isomorfismo social (questão central em toda a teoria institucional em organizações, e não somente nesta perspectiva), em especial por meio de processos miméticos.

Com relação aos processos de isomorfismo institucional, outra fonte importante é o estudo de DiMaggio e Powell (1991b). Seguindo a distinção entre aspectos técnicos ou operacionais e aspectos institucionais do ambiente, isto é, a noção de que as organizações não lidam apenas com demandas técnicas em seu contexto ambiental – demanda por recursos ou por clientes, por exemplo – mas também com pressões de natureza política, cultural ou cognitiva, aqueles autores desenvolvem tipologia dos mecanismos pelos quais as estruturas, processos e práticas organizacionais se tornam crescentemente semelhantes dentro de um campo organizacional. A relevância dessa perspectiva analítica de entendimento da mudança

organizacional é que ela sistematizou noções relativamente esparsas até então e que se contrapunham, em certa medida e de forma convincente, à visão economicamente centrada das organizações, cujo enfoque recaía sobre mecanismos competitivos de isomorfismo, com base em critérios de racionalização técnica e econômica e na competição dos mercados como força de mudança e de conformação organizacional (WILLIAMSON, 1975; HANNAN e FREEMAN, 1989).

Assumindo a distinção entre isomorfismo competitivo e institucional, DiMaggio e Powell (1991b) propõem três grandes mecanismos de isomorfismo institucional: o coercitivo, o normativo e o mimético. Isomorfismo do tipo coercitivo relaciona-se com a influência política por meio de autoridade, força ou persuasão por parte das instituições sociais (principalmente o Estado) e outras organizações. Especificamente, “o isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas sobre organizações por outras organizações das quais elas são dependentes e por expectativas culturais na sociedade dentro da qual as organizações funcionam” (DIMAGGIO e POWELL, 1991b, p. 67).

Isomorfismo mimético refere-se à imitação de modelos percebidos como eficientes de alguma forma e para algum propósito. O mimetismo é o resultado do esforço de busca (*scanning*, conforme Daft e Weick, 1984) por modelos que possam ser adotados, em face de contextos de incertezas. Os processos miméticos são provenientes tanto de difusão não intencional quanto de esforços intencionais e até declarados, como a difusão de modelos gerenciais promovidos por consultorias, por exemplo (DIMAGGIO e POWELL, 1991b).

Isomorfismo normativo é relacionado por DiMaggio e Powell (1991b, p. 70) com profissionalização, por eles definida como “esforço coletivo de membros de uma ocupação para definir as condições e métodos de seu trabalho”. Na medida que essas condições e métodos se tornam comuns a uma ocupação e na medida que profissionais socializados em conformidade com eles desenvolvem suas atividades em organizações, tais profissionais passam a exercer pressão e se tornam fontes de conformação estrutural e processual naquelas organizações que, por sua vez, tenderão a se tornar mais semelhantes.

Em termos gerais, pode-se sugerir que o novo institucionalismo em organizações se caracteriza por alguns aspectos centrais, mais ou menos recorrentes e evidentes nos três exemplos principais anteriormente resumidos, bem como em outros exemplos possíveis. Caracteriza-se principalmente pelo fundamento cognitivo para entendimento do fenômeno das instituições, sendo cognição explícita ou implicitamente assumida – em conformidade com a noção apresentada por Garfinkel (1985) – como processo que opera abaixo do nível da consciência, uma “... razão prática rotineira e convencional governada por ‘regras’ que são

reconhecidas somente quando são quebradas” (DIMAGGIO e POWELL, 1991b, p. 20¹⁴). Esse aspecto é bastante evidente em Zucker (1991) e também na noção de isomorfismo mimético, além de outros exemplos que assumem institucionalização como reprodução inconsciente, apenas habitual (quando hábito é concebido como perda do significado) de padrões sociais. Mais recentemente a dimensão cognitiva das instituições parece ser entendida como aspecto relevante, mas não único, do fenômeno institucional (como também a dimensão normativa, enfatizada também em outros momentos da teoria sociológica das instituições), como de fato aparece implícita ou explicitamente em outras perspectivas do novo institucionalismo conforme propostas por Meyer e Rowan (1991), por DiMaggio e Powell (1991a); Meyer, Boli e Thomaz (1994) e por Scott e colegas (1995; 2000; 2001).

Outro aspecto a ser mencionado refere-se à ênfase dada à persistência de aspectos sociais, à igualdade das estruturas, processos e práticas, mais do que aos exemplos de variações e diversidade, fato que mais recentemente vem sendo criticado, dando margem a estudos com foco exatamente na diferença como produto de processos sociais de natureza cognitiva, política, econômica e também institucional (OLIVER, 1991; MEYERSON, 1994; ROBERTS e GREENWOOD, 1997; D’AUNNO, SUCCI e ALEXANDER, 2000; LOUNSBURY, 2001).

A maioria desses estudos mais recentes também procura superar outro aspecto considerado problemático nos primeiros estudos do novo institucionalismo, que é uma concepção de certo modo purista da perspectiva institucional, sem conexão com outras possibilidades analíticas, como se houvesse uma necessária e natural (e não apenas metodológica) oposição entre explicações de natureza técnica e de natureza institucional. De fato, como parecem sugerir DiMaggio e Powell (1991a), explicações de cunho técnico ou econômico para as organizações devem ser suplementadas por uma visão institucionalista (e não contraposta). Estudos mais recentes que utilizam a perspectiva institucional buscam conjuga-la com outras alternativas analíticas para abordar os fenômenos organizacionais, marcando certa distinção em relação a algumas noções predominantes nos primeiros estudos. Parece possível distinguir-se, com base nesse conjunto mais recente de estudos (e nos vários aspectos até aqui antecipados, em outros momentos desta discussão), um terceiro momento da teoria institucional em organizações, com particularidades importantes mas também dando

¹⁴ Comparar, entretanto, com a noção de monitoramento reflexivo, em Giddens (1984), onde inconsciência não é insensibilidade e consciência é definida como atenção circunstancial e, deste modo, onde a razão prática não é apenas governada mas também produtora das próprias regras que a afetam. Os agentes estão, sempre, “fazendo diferença”, e não apenas quando as regras são quebradas e isto porque, ao contrário da suposição de Garfinkel, em Giddens o contexto da prática não é local, finito, mas institucional (Cohen, 1999).

continuidade a importantes aspectos temáticos, teóricos e metodológicos dos momentos anteriores.

A própria distinção entre velho e novo institucionalismo é um dos aspectos que se torna relativamente obsoleto em termos teóricos mais recentes, com o reconhecimento de processo de convergência entre as abordagens ao fenômeno da institucionalização das organizações (SCOTT, 1994; GREENWOOD e HININGS, 1996) ou mesmo da natureza equivocada daquela distinção, uma vez que as diferenças estariam no máximo em termos de ênfase ou de novos direcionamentos de pesquisa (SELZNICK, 1996).

Para Selznick (1996), nenhuma das ênfases dadas pelo chamado novo institucionalismo (resumidas por DIMAGGIO e POWELL, 1991a) é de alguma forma realmente inédita no âmbito da sociologia das instituições. Com relação aos processos de mudança ou conformação mimética em decorrência de padrões institucionalizados, por exemplo, geralmente considerado um dos aspectos mais distintivos e marcantes do novo institucionalismo, e também com relação à possibilidade de desconexão entre estruturas e práticas, Selznick (1996) identifica seus antecedentes na teoria social da legitimação. Para ele a importância dos mitos ou o caráter cerimonial de processos administrativos e organizacionais são noções presentes em seus próprios estudos, apontados como a base do velho institucionalismo (a metáfora do *grass roots* é um exemplo disso).

Ainda segundo Selznick, o grupo dos chamados novos institucionalistas agregou importante contribuição ao dar maior peso analítico aos processos cognitivos, chamando a atenção dos teóricos organizacionais para a idéia de que “[...] a interação entre cultura e organização é mediada por uma mente socialmente construída, isto é, por padrões de percepção e avaliação” (SELZNICK, 1996, p. 274). Tal noção foi também por ele aceita, como se depreende da sua discussão inicial sobre o papel da liderança organizacional: “nenhum processo social pode ser entendido salvo quando é localizado no comportamento de indivíduos, e especialmente em suas percepções de si próprios e dos outros. O problema está em ligar a perspectiva mais ampla com a mais limitada, ver como a mudança institucional é produzida por, e também delinea, a interação dos indivíduos em situações do dia-a-dia” (SELZNICK, 1957, p. 4; ver também SELZNICK, 1996, p. 274). Por fim, o autor defende enfaticamente - *for the sake of the paradigm* - o esforço por abranger aspectos, ênfases e focos das várias perspectivas do institucionalismo em teoria organizacional e evitar polêmicas e polarizações desnecessárias.

Estas percepções sinalizam uma remodelagem e ampliação dos estudos organizacionais de base institucionalista, que passam a incorporar com maior frequência

outras perspectivas para exploração de diferentes focos do fenômeno organizacional em conjunto com as explicações centradas no processo de institucionalização. Também ganham ênfase as definições mais amplas das noções de instituição e institucionalização, para além da noção cognitiva (mas sem negá-la) predominante nos primeiros novos institucionalistas, especialmente Zucker (1991. Ver também TOLBERT e ZUCKER, 1998).

Nesta linha ampliada, importantes contribuições podem ser extraídas dos estudos de Scott e colaboradores (SCOTT e MEYER, 1994; SCOTT, 1995; SCOTT e CHRISTENSEN, 1995; SCOTT, RUEF, MENDEL e CARONNA, 2000; SCOTT, 2001). Scott (1995) admite que a teoria institucional privilegia uma perspectiva cognitiva e simbólica. Seguindo Weber, ele sugere que tal enfoque corresponde a um entendimento específico de ação social: “ação é vista como social apenas na extensão em que os atores vinculam algum significado a elas. Estímulos ambientais devem ser cognitivamente processados pelos atores – interpretados pelos indivíduos por meio do emprego de sistemas simbólicos socialmente constituídos – antes que eles possam responder aos estímulos tomando algum tipo de ação” (SCOTT, 1995, p. xiii). Mesmo assim, sua definição de instituições e sua discussão posterior incorporam coerentemente outras perspectivas de entendimento do fenômeno: “Instituições consistem em estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que provêem estabilidade e significado ao comportamento social” (SCOTT, 1995, p. xiii). De fato tal conceituação é coerente com a noção weberiana que parece sugerir que toda ação somente pode ser assim definida na medida que incorpora algum significado (WEBER, 1998; ver também SCHUTZ, 1967 e BERGER e LUCKMANN, 1997), e no caso se qualifica como ação social na medida que tal significado é socialmente compartilhado, ou seja, extrapola o âmbito individual e assume conotações normativas.

Os três elementos ou faces das instituições, conforme a definição proposta por Scott (1995), implicam a incorporação de diferentes (por vezes divergentes) interpretações, de linha realista (aspectos do sistema regulatório), moral (sistemas normativos) e cognitiva (sistemas cognitivos), que por sua vez são objetivamente expressos em três aspectos das sociedades – que aquele autor chama de condutores: culturas, estruturas e rotinas.

Com base nessa definição proposta por Scott (1995) e também na definição weberiana de ação e ação social (subjacente, como já se viu, à definição de Scott) fica evidente a vinculação das noções de institucionalização e racionalização social (MEYER, 1994). De fato, uma das ênfases da perspectiva institucional em organizações está na reconstrução analítica das ligações entre ambientes racionalizados e organizações formais, uma vez que assume a atribuição de investigar e explicar não somente padrões de difusão

social, mas também “[...] os meios através dos quais um domínio de ação é concebido, regras de conduta, princípios de desempenho e instrumentos de controle são desenvolvidos e formas de ação constituídas” (HASSELBLADH e KALLINIKOS, 2000, p. 701).

Um foco dos estudos de perspectiva institucional, portanto, certamente está vinculado à explicação de aspectos componentes, definidores ou influenciadores da ação social e de suas inúmeras formas, dentre as quais as práticas organizacionais (DIMAGGIO e POWELL, 1991b; OLIVER, 1991; LOUNSBURY, 2001). Esse foco pode se dar na forma tradicional ao novo institucionalismo, isto é, buscando explicar a difusão de padrões de escolha e de ação semelhantes e seus mecanismos definidores. Mas como ressalta Lounsbury (2001, p. 29), há “[...] pouco entendimento sobre por que organizações respondem diferentemente a pressões institucionais”. Os estudos que buscam ressaltar essas diferenças geralmente conjugam explicações institucionais com perspectivas estratégicas ou, definindo melhor, perspectivas que resgatem o impacto interveniente dos agentes individuais e organizacionais. Essas explicações se baseiam na dinâmica interna das organizações (MEYERSON, 1994; GREENWOOD e HININGS, 1996), na dependência de recursos (OLIVER, 1991), nos aspectos racionais do comportamento humano, referentes à busca calculada por eficiência operacional (GOODERHAM, NORDHANG e RINGDAL, 1999), e no próprio papel e poder de agentes organizacionais (MINTZBERG e WESTLEY, 2000) para explorar as forças intermediárias entre o contexto institucional e organizações¹⁵.

Se, como afirma Lounsbury (2001, p. 30), não tem havido muito esforço empírico para explorar “[...] como variações no conteúdo das práticas organizacionais são sistematicamente conformadas por forças institucionais”¹⁶, ao menos a ampla gama de perspectivas conjugadas nos estudos mais recentes sugere fortemente que essa conformação não se dá diretamente, ou seja, que uma explicação puramente contingencialista para o impacto do ambiente institucional provavelmente seria pouco viável, não condizente até com a própria perspectiva institucional.

Nesse sentido é interessante retomar e discutir a questão que dirige o estudo de Holm (1995, p. 398): “Como podem os agentes mudar as instituições, se suas ações, intenções, e sua racionalidade são condicionadas pelas próprias instituições que eles desejam mudar?”. Tal questão é analisada por aquele autor mediante considerações quanto à relação

¹⁵ Não se está afirmando aqui que todos esses exemplos são coerentes com a superação da dicotomia entre instituições sociais e agência. Alguns deles apenas invertem a lógica determinista, voltando à velha fórmula da teoria da escolha racional. Mas todos eles são exemplos de tentativas de resgate da importância da agência como ponto conceitual relevante para a teoria institucional em organizações.

¹⁶ Note-se, nesse autor, a mudança de ênfase, não mais sobre permanência mas sobre a mudança como produto do processo institucional.

entre instituições e ação social. Para ele, as instituições são tanto produto quanto constituinte da ação, e essa consideração parece ser apropriada para demarcar importante debate na teoria institucional (sendo nesse âmbito mais limitado um reflexo do amplo debate existente no campo da teoria social, especificamente nas teorias da ação, em suas várias vertentes).

Holm (1995) chama a atenção para o enfoque dado pelo novo institucionalismo a fenômenos ou situações claramente fora do âmbito racional, como se evidencia na própria definição de instituições como comportamentos governados por normas socialmente construídas (JEPPERSON, 1991; DOUGLAS, 1998). Para ele tal foco negligencia o fato de que aqueles fenômenos, situações ou práticas que se apresentam como altamente técnicas, naturais e auto-evidentes são, possivelmente, as que mais estão institucionalizadas, exatamente porque permanecem admitidas como certas, isto é, não são analisadas ou sequer percebidas enquanto construções sociais.

Desta perspectiva a divisão entre ambientes técnico e institucional, por exemplo, poderia ter como consequência a legitimação teórico-conceitual daqueles aspectos técnicos como de fato naturais, e não como socialmente construídos. Enfim, excluiria do âmbito da análise institucional alguns dos mais importantes fenômenos sociais modernos (talvez os mais importantes até mesmo para a teoria institucional).

Outro aspecto para o qual Holm (1995, p. 417) chama a atenção é que essa dicotomização entre o que é técnico e o que é institucional, “[...] conduz a análise institucionalista a assumir um pressuposto subjacente de que idéias, rituais e símbolos são vazios e desconectados dos fatos concretos relacionados às considerações quanto à eficiência e poder político. Ao invés de constituintes das ações, as instituições são então reduzidas a fenômenos superficiais[...]”. O mesmo autor propõe distinção entre os tipos de ação contidos nessas duas linhas de análise: ações que ele chama de políticas, quando se referem ao processo pelo qual as instituições são constituídas pela ação humana; e ações que ele chama de práticas, quando se referem àquelas ações constituídas ou influenciadas pelas instituições.

Ao propor essa distinção, entretanto, o autor transfere a dicotomia à qual ele procura se contrapor, do âmbito institucional para o âmbito da ação. Isso o faz parcialmente incoerente porque igualmente se pode sugerir que as ações são, simultaneamente, de natureza política e prática, isto é, que toda ação reflete ao mesmo tempo a influência social proveniente dos padrões institucionalizados tanto quanto guarda um certo grau de autonomia, no que elas são a própria fonte das mudanças institucionais, de modo circular e recursivo (LUHMANN, 1983; GIDDENS, 1984; SEWELL, 1992; SCOTT, 2001). Holm (1995) repete a dicotomia conceitual que ele mesmo critica, retirando-a do nível ambiental e lançando-a no plano da

ação. Continua sendo, contudo, uma dicotomia conceitual. Há que se estar atento, contudo, para que não se perca a validade da crítica elaborada por aquele autor, e que o conduz à sugestão – valiosa para este estudo – da necessária natureza dupla dos fenômenos organizacionais institucionalizados, tanto técnica quanto simbólica.

A crítica quanto à possibilidade de manifestações apenas simbólicas de comportamento em face de padrões institucionalizados, elaborada por Holm (1995), é semelhante à crítica elaborada por Tolbert e Zucker (1998). Estas autoras reconhecem que a idéia central da discussão em torno da noção de desconexão, no âmbito da teoria institucional (principalmente em MEYER e ROWAN, 1991), é de que estruturas formais das organizações podem possuir natureza dupla, compondo-se de propriedades tanto simbólicas quanto propriedades capazes de gerar ações vinculadas à busca por eficiência operacional. Contudo aquelas autoras consideram incoerente a produção apenas de propriedades simbólicas como decorrente de forças, pela própria definição e natureza que atribuem ao fenômeno das instituições. Tal como Holm (1995), Tolbert e Zucker (1998) assumem uma específica noção de ação e de instituição e afirmam que é implícita à idéia de instituição a conexão necessária com alguma ação concreta: “[...] a própria definição de ‘institucionalizado’ contradiz a alegação de que estruturas institucionais são passíveis de ser desvinculadas do comportamento. Para ser institucional, a estrutura deve gerar uma ação” (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p. 202). Se não há essa conexão (nos casos de *loose coupling* e *decoupling*, portanto) deve-se pôr em dúvida “[...] o fato de tais estruturas poderem ser apropriadamente descritas como institucionalizadas” (p. 202).

Essa perspectiva é importante, mas parece ser limitada em pelo menos dois pontos, relativos à noção de ação subjacente a ela e à natureza do fenômeno institucional que ela pressupõe. Tais pontos podem ser justificados da perspectiva etnometodológica (GARFINKEL, 1985; HERITAGE, 1999) a partir da qual se constrói essa via de estudo do processo de institucionalização, ou seja, são devidos à adoção de perspectiva específica, que não é a única possível, como já se observou. Com relação ao primeiro ponto, tanto Tolbert e Zucker (1998) quanto Holm (1995) parecem admitir que uma definição válida de ação relaciona comportamento com algum significado, ou seja, que ação não se constitui em mera reprodução (aqui com o sentido de repetição) de processos ou práticas, mas sempre implica em significação (também SCHUTZ, 1967; SCOTT, 1995; BERGER e LUCKMANN, 1997; WEBER, 1998).

Por outro lado, quando se pretende preservar o pressuposto de que toda ação resguarda, sempre, algum grau de autonomia do agente (em SCHUTZ, 1967; LUHMANN,

1995; WEBER, 1998, por exemplo), a noção de reprodução (no mesmo sentido acima) de comportamentos e significados também se mostra problemática. Parece evidente que é um aspecto central da teoria institucional em organizações a noção de ação institucionalizada como difusão de significados (e práticas) semelhantes, como na definição proposta por Meyer, Boli e Thomas (1994), mas já se destacou anteriormente que isto não implica negação de algum espaço para produção autônoma, ainda que nem sempre intencional, de mudanças, mesmo em face de padrões sociais altamente institucionalizados (SCOTT e MEYER, 1994). Deve-se portanto ressaltar que a reprodução de padrões sociais não implica necessária e evidentemente que tais padrões tenham apenas significado local, isto é, no âmbito do grupo que os adotou substancialmente. Pelo menos não se pode assim afirmar de modo generalizado, uma vez que a implementação pode se dar de forma altamente conectada – de modo semelhante ao que é socialmente prescrito – e isso implicar exatamente a ausência de significado autonomamente gerado, como sugere a noção parsoniana do “juízo dopado” (HERITAGE, 1999) e, estranhamente (como o reconhece Cohen, 1999), também na etnometodologia (GARFINKEL, 1985; HERITAGE, 1999).

O que aqui se pretende ressaltar é que pode haver incoerência nessa interpretação de desconexão como ausência de significado, incoerência com a idéia, cara às perspectivas sociológicas e organizacionais interpretacionistas, de que o significado somente pode ser capturado quando se analisa a perspectiva do agente, em seu contexto cotidiano de atuação. Pelo menos, essa suposição traz subjacente a noção de reprodução de padrões institucionalizados como incapacidade de variação, uma vez que reprodução é entendida como mera replicação, e de significado da ação como exigindo intenção.

Parece possível e necessário, contudo, entender-se a adoção simbólica e implementação desconectada ou frouxamente conectada de elementos estruturais institucionalizados também como ação, talvez até de modo mais evidente em certos casos, do que a mera reprodução de processos sociais (como sugere SELZNICK, 1996). Neste sentido, revela-se a riqueza teórica das redefinições propostas por Giddens (1984) e crescentemente utilizadas como base para a reavaliação da teoria institucional em organizações, tanto da noção de ação como implicando intenção e conseqüências não intencionais, quanto de reprodução como geração autônoma da estrutura por parte dos agentes, geração essa que é semelhante mas também diferente, em seus diversos aspectos. Esses pontos já foram discutidos anteriormente e são aqui citados novamente para facilitar a identificação da tendência da teoria institucional em organizações, na corrente que aqui se está chamando de terceiro momento.

Resta, entretanto, um ponto de discussão, que se refere ao significado que se pode atribuir ao fenômeno da institucionalização. Neste sentido, há que se reconhecer que a natureza das instituições, conforme admitida por autores como Tolbert e Zucker (1998) e Zucker (1991), restringe-se ao aspecto cognitivo e ao plano microsociológico de ação. Assim, naqueles estudos, as instituições são entendidas apenas como sistemas cognitivos e são definidas apenas no nível individual de análise, quando muito no nível de pequenos grupos. Como definem Tolbert e Zucker (1998, p. 204): “Uma instituição [...] é definida apenas como ‘uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores’”. Assim definida uma instituição não incorpora elementos objetivados, quando estes são percebidos e interpretados pelos agentes sociais como externos e alheios às suas relações imediatas. A força institucional estaria, então, apenas no processo segundo o qual os padrões sociais penetram o grupo e a própria mente individual e se instalam no cotidiano, assumidos como a forma natural e normal de ver a realidade, implicando sempre em baixíssimos graus de consciência no que toca ao que é institucionalizado. Sempre se referem à percepção individual construída com base nas situações mundanas e cotidianas da vida; sempre se referem, e de modo inapelável, à ordem social construída, testada, mantida, alterada, validada, questionada e definida em conjunto (GARFINKEL, 1985). Falar em institucionalização, portanto, implica ou exige falar-se também em “para quem”, o que torna incoerente – se aceita tal perspectiva – a idéia de que algo seja ou esteja institucionalizado no âmbito de determinado grupo social sem que seja interpretado e reconhecido de modo semelhante por todos os seus participantes.

Entretanto, são vários os autores que reconhecem a natureza múltipla e até não-unívoca das instituições (em geral, DIMAGGIO e POWELL, 1991b; SCOTT, 1995), o que fornece outra via de resposta à questão central da pesquisa de Holm (1995), que já se reproduziu anteriormente. De qualquer modo esse debate – mesmo que não contribuísse de qualquer outro modo – deixa explícita a riqueza do fenômeno das instituições sociais em seus variados aspectos e dimensões, sendo sem dúvida a dimensão cognitiva um dos seus aspectos mais importantes, mas também sendo necessário que se reconheça que quando se agregam outros aspectos regulativos e normativos, o quadro resultante é ampliado e enriquecido em seu poder explicativo. Outros fundamentos e decorrências deste debate implicando a natureza das instituições e do processo de institucionalização serão explorados no tópico seguinte deste capítulo, servindo de base para a análise da relação entre instituições e ação estratégica em organizações. Por enquanto, continuar-se-á o esforço mais simples de retratar o debate no âmbito da teoria organizacional.

Retornando, portanto, à perspectiva cognitiva de Tolbert e Zucker (1998), percebe-se que o grau de institucionalização de um objeto social qualquer depende, para aquelas autoras, apenas do nível de habitualização que ele adquiriu para determinado grupo social, em processo que vai do surgimento de alternativas inovadoras até a sedimentação de uma daquelas alternativas, circunstância em que ela é adotada de forma completa por todo o grupo (o surgimento de práticas ou significados divergentes, em seguimentos do grupo social, implica, nesta linha, desinstitucionalização). Em termos de tempo e de estabilidade das instituições, isso implica uma curva de institucionalização unívoca que compreende inovação, difusão e legitimação da estrutura, processo ou prática social (LAWRENCE, WINN e JENNINGS, 2001). A única seqüência possível desse “ciclo de vida das instituições”, concebido dessa forma, seria a desinstitucionalização.

Quando, entretanto, outros elementos ou aspectos são agregados à definição de instituições, tanto o processo de institucionalização quanto seus mecanismos podem ser entendidos de forma bastante diversificada. Como sugerem Lawrence, Winn e Jennings (2001), se o fenômeno da institucionalização é contemplado da perspectiva de outros possíveis aspectos como as forças ou processos normativos e as forças coercitivas ou processos regulativos, a temporalidade e a estabilidade do ciclo de institucionalização deixam de ser vistos como processos unidirecionais: de fato, esses autores utilizam a dimensão do poder (qualificado como episódico ou sistêmico) para identificar quatro mecanismos de institucionalização – influência, disciplina, força e dominação. Com base nisso, identificam também diferentes ciclos institucionais (LAWRENCE, WINN e JENNINGS, 2001).

Por outro lado a inclusão de mecanismos coercitivos ou regulativos e também normativos¹⁷ como aspectos institucionais torna coerente a expectativa de respostas predominantemente simbólicas e desconectadas por parte dos agentes organizacionais, ao menos como possibilidade, uma vez que se passa a admitir a possibilidade de um nível social ou sistêmico – exterior – de institucionalização, ao lado de um nível grupal ou individual que se dá por processo cognitivo (SCOTT, 1994; MEYERSON, 1994). Além da questão de planos sistêmicos de institucionalização, mais relevante para os propósitos deste estudo é a identificação, na teoria institucional em organizações mais recente, de que pode ser próprio à

¹⁷ Convém ressaltar, aqui, que quando se fala em inclusão, não se quer dizer que haja qualquer novidade nisso, em termos de teoria institucional. De fato, os fundamentos da teoria institucional se deram principalmente com aspectos regulativos e normativos (por exemplo, Weber, 1996; 1998; Durkheim, 1987; Parson, 1956a e b; Selznick, 1957; 1966). Maior novidade há na tendência à análise institucional a partir do elemento cognitivo. A necessidade de inclusão refere-se, exatamente, à necessidade de amenizar a tendência polarizadora em torno de processos cognitivos, que parece predominar no novo funcionalismo de linha etnometodológica, que se constituiu em resposta ao foco original, principalmente em Parsons, sobre processos normativos como fonte das instituições sociais.

natureza do processo de institucionalização tanto a convergência quanto a divergência entre significados e práticas sociais, isto é, a complexidade de resultados, uma vez concebido o processo de institucionalização também como processo complexo, e não unívoco.

Neste estudo, esta natureza complexa é analisada em relação à possibilidade de respostas estratégicas não como externas aos padrões institucionalizados mas como produto (e produtoras) do próprio processo de institucionalização, pressupondo os padrões resultantes como fruto dessa lógica já muitas vezes descrita neste capítulo como recursiva ou circular. Essa possibilidade é analisada mais detalhadamente na continuidade do capítulo e converge para as proposições norteadoras da parte empírica da pesquisa.

2.5 Padrões Institucionais e Reações Estratégicas em Organizações.

2.5.1 Estratégia em Organizações.

Estratégia é uma das temáticas mais extensas e multifacetadas dos estudos no campo administrativo-organizacional. Por essa mesma razão ela se constitui em terreno fértil para controvérsias e divergências, cuja simples descrição já seria esforço demasiado no contexto dos objetivos deste capítulo. O objetivo aqui, portanto, será limitado à exploração dos aspectos e linhas analíticas mais próximas das relações que se pretende analisar neste estudo, com o intuito de definir algumas noções e idéias-chave e dar sustentação ao modelo que se busca desenvolver. Assim, esta análise teórico-conceitual sobre estratégica não tem caráter exaustivo.

Normalmente um início adequado para este tópico se daria com a definição do fenômeno principal a ser analisado. No caso de estratégia é impossível identificar uma definição cuja aceitação seja razoavelmente generalizada para ser aceita como definição padrão (WHIPP, 1996; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999; GIMENEZ, 2000). Categorizações, portanto, parecem ser mais adequadas para os propósitos introdutórios deste tópico.

Segundo Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999), duas amplas abordagens podem ser identificadas na literatura especializada sobre estratégia: uma

abordagem econômica, que “[...] supõe o uso da estratégia como instrumento da maximização da eficiência da organização em face de determinada condição de competição”. À outra abordagem os autores chamam de organizacional, e se refere à “[...] busca da relação entre estratégia e as diversas dimensões da organização [...]” (p. 103).

As primeiras formulações e sistematizações do fenômeno da estratégia em organizações se deram no âmbito da tradição racionalista, típica da abordagem econômica (WHITTINGTON, 1993; WHIPP, 1996). Essa abordagem, já tradicional, baseia-se na idéia de ação racional, que supõe a busca intencional por eficiência econômica como parâmetro normal de toda estratégia organizacional. Subjacente a tal abordagem encontra-se também uma visão objetivista quanto à realidade, que se traduz no pressuposto de que o ambiente organizacional compõe-se de conjunto objetivo e unívoco de forças e demandas que exigem respostas apropriadas dos agentes no intuito de posicionar a organização de modo que esta sobreviva a tais pressões e, na medida do possível, as converta em vantagens para si, em relação a outros concorrentes (SLOAN, 2001; também, conforme descrição em Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2000 e em Wilson, 1992).

Com base nesses pressupostos fundamentais de racionalidade plena da ação e objetividade do contexto exterior, a formulação estratégica é entendida estritamente como modelo de escolha racional que pressupõe “[...] um processo passo-a-passo que é tanto lógico quanto linear” (MILLER, HICKSON e WILSON, 1996, p. 294; também em BOUDON, 1998). Nessa abordagem, estratégia e planejamento tendem a ser tomados como sinônimos (WHITTINGTON, 1993; MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000). Nos termos de Whipp (1996, p. 265), “em sua primeira manifestação o estudo da estratégia era inerentemente racional e não negava seu determinismo econômico [...] O objetivo essencial era acessar o ambiente da empresa, projetar o futuro do negócio e ajustar estruturas e recursos internos em conformidade com aqueles fatores”.

Whittington (1993), em sua tipologia das teorias de estratégia, denomina de abordagem clássica esse conjunto de teorias de natureza predominantemente econômica. Para ele, a abordagem clássica de estratégia – cujos representantes iniciais foram Sloan (2001), Chandler (1995) e Ansoff (1965) – define-se a partir das seguintes premissas centrais: “o apego à análise racional, a separação entre concepção e execução, e o compromisso com a maximização do lucro” (WHITTINGTON, 1993, p. 12). Igualmente para Tsoukas e Knudsen (2002), os fundamentos dessa perspectiva, em termos de uma teoria da ação, estão no pressuposto cartesiano de estreita conexão entre pensamento e ação: pensar é criar representações da realidade objetiva, e agir é seguir essas representações. Se não há coerência

necessária entre o pensado e a realidade objetiva, contudo pode-se (e deve-se) estabelecer relação lógica entre a ação e as representações que a guiam.

A premissa racionalista da abordagem clássica é facilmente observada na definição de estratégia em Chandler (1995, p. 13): “a determinação dos alvos e objetivos principais de longo prazo de um empreendimento, e a adoção de cursos de ação e alocação de recursos necessários a esses alvos”. Outros aspectos centrais dessa definição e da própria abordagem clássica referem-se à idéia de agente econômico racional – idéia central na Economia clássica, como se percebe na noção defendida por Adam Smith (apud WHITTINGTON, 1993) de que o interesse próprio é inerente à natureza humana e o princípio motor mais básico das nossas ações. Nesse sentido, em termos estratégicos, admite-se que o papel do estrategista em organizações compreenda esse ideal racional de representação da realidade, mapeamento das alternativas, opção pela alternativa maximizadora das possibilidades de lucro e o controle das ações necessárias para seu alcance (enfim, de relação lógica entre o representado e a ação). Como sugerem vários autores (MINTZBERG, 1990; WHITTINGTON, 1993; TSOUKAS e KNUDSEN, 2002), consciência e intencionalidade são pontos-chave para definir esse processo de pensamento estratégico racional.

A abordagem clássica ou econômica da estratégia organizacional foi predominante durante décadas – principalmente em alguns contextos sócio-profissionais, como entre consultores e gestores empresariais – e essa predominância somente começou a ser questionada muito recentemente. Em termos teóricos foram necessárias rupturas no âmbito da Sociologia, da Teoria Organizacional e de outros campos de estudo relacionados com a Administração, para que o pressuposto racional em estratégia começasse a ser questionado, o que contudo só veio a ocorrer muito tempo depois que teorias de contraposição ou flexibilização do racionalismo já haviam se estabelecido em outras áreas de estudo. Na teoria sobre o processo decisório, por exemplo, Simon (1970) desenvolveu o modelo segundo o qual as limitações cognitivas e informacionais do decisor somente permitiam decisões ‘racionalmente limitadas. Lindblom (1959), por sua vez, defendia que planejamento e ação eram dependentes em grande medida do acaso e de outros fatores não racionais. Na teoria organizacional, Weick (1969), com grande antecipação em relação aos estudos de estratégia, propôs que o ato de planejar estava mais vinculado à organização da realidade e da experiência passada dos decisores que à antecipação do futuro. Nos seus termos, “planos parecem existir em um contexto de justificação mais do que em um contexto de antecipação” (WEICK, 1969, p. 102). Todas essas perspectivas, em maior ou menor grau, implicam flexibilização daquele pressuposto cartesiano de lógica representacional.

No âmbito do pensamento estratégico, o pressuposto racionalista de realidade e ação passa a receber contraposição principalmente com as rupturas paradigmáticas levadas adiante na teoria organizacional (mais do que com críticas originadas na própria área de estratégia). Como afirmam Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999, p. 104),

[...] observa-se que, desde o surgimento do modelo de sistema aberto, a formulação da estratégia passou a ser considerada como tarefa que envolve, mais do que o princípio da ação racional, a maneira como uma organização responde às demandas do ambiente. Logo, estratégia tornou-se um conceito que inclui tanto escolha como adaptação ambiental.

Com o movimento de questionamento da primazia do racionalismo na decisão e ação organizacional, perspectivas mais flexíveis ou mais amplas de entendimento da formulação estratégica passaram a ser desenvolvidas a partir de diferentes pressupostos (e não necessariamente negando a racionalidade como um dos princípios explicativos) quanto à realidade e quanto às formas pelas quais se dá o relacionamento entre organização e ambiente.

O conjunto de teorias alternativas para explicação do fenômeno da estratégia compõe o que Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) chamam de abordagem organizacional, como já se apontou anteriormente. A abordagem organizacional é mais ampla e também mais fragmentada, incluindo até mesmo o pressuposto central da abordagem econômica, isto é, a idéia de ação racional. No âmbito desta abordagem, várias correntes analíticas se desenvolveram para explicar a natureza, tipos, conteúdo, processo, causas e consequências da estratégia em organizações.

Voltando à tipologia de teorias de estratégia proposta por Whittington (1993), um segundo conjunto de teorias compõe o que aquele autor denomina de Perspectivas Evolucionárias. O foco desse conjunto de teorias está principalmente no papel do contexto ambiental como determinante dos processos e características organizacionais e, especificamente, das estratégias mais adequadas. Percebe-se então que, em oposição às perspectivas clássicas, aqui a organização passa a ser concebida como sistema aberto, determinado em elevado grau pelas características do seu entorno ambiental. Não se trata, contudo, de oposição ao ideal racional (e menos ainda à lógica cartesiana para explicação da estratégia), mas sim atribuição de racionalidade às forças ambientais, mais do que aos agentes pessoais ou, ao estrategista: “Mais do que confiar nos gerentes, eles [teóricos desta linha explicativa] esperam que os mercados assegurem a maximização dos lucros”

(WHITTINGTON, 1993, p. 17), e isto será feito por meio de processos de “seleção natural” das melhores estratégias de sobrevivência, em meio à competição.

Algumas das premissas centrais dessa perspectiva são, portanto, o foco nos mercados como o contexto de escolha das estratégias mais adequadas, a adequação da firma ao seu ambiente como fruto mais do acaso do que de qualquer forma de planejamento consciente, a relevância de processos de seleção, mais do que de adaptação (WHITTINGTON, 1993). Em termos operacionais e sintéticos, parece possível concluir que de uma perspectiva evolucionista a lógica de planejamento é muito menos importante que a lógica da experimentação.

Um terceiro conjunto de abordagens é chamado por Whittington (1993) de Processual, sendo tais abordagens fortemente baseadas no pressuposto de limites da racionalidade (SIMON, 1970). Nessa perspectiva as estratégias derivam principalmente de processos organizacionais de natureza pouco estruturada, com forte influência de interesses, compromissos políticos ou tendências cognitivas dos indivíduos e grupos implicados nas decisões, o que portanto também implica uma variação teórica em relação ao modelo de entendimento das estratégias como produto da análise puramente racional. Em oposição à premissa da maximização de lucros, defende-se nesse conjunto de abordagens que o critério principal do decisor, em função de seus limites cognitivos e informacionais (SIMON, 1970), está mais próximo da noção de opção satisfatória (a racionalidade do decisor, nesta perspectiva, é mais intencional do que factual, como bem se percebe).

Desse modo, de uma perspectiva interna à organização, as teorias processualistas tendem a conceber o fenômeno da estratégia como influenciado tanto pela intenção de racionalidade dos agentes, quanto por seus compromissos e limites de natureza variada, resultando em escolhas que podem ser fruto até mesmo de processos habituais ou puramente simbólicos: “Estratégias [...] são um meio pelo qual gerentes tentam simplificar e ordenar o mundo que é complexo demais e caótico [...]” (WHITTINGTON, 1993, p. 25, exemplificando a definição de estratégia predominante nesse conjunto de perspectivas).

Por outro lado, e em contraposição à premissa de racionalidade dos mercados (mercados naturalmente seletivos e promotores de evolução), as abordagens processualistas tendem a admitir que os mercados também apresentam imperfeições, que permitem que estratégias imperfeitas – do ponto de vista da maximização de resultados – continuem a existir. Nesse sentido, começa a ser quebrado, no âmbito dos estudos de estratégia organizacional, o pressuposto cartesiano de realidade objetiva e ordenada a ser descoberta ou, representada.

Finalmente, um quarto conjunto de abordagens da estratégia, na tipologia de Whittington (1993), é denominado de Sistêmico. De modo muito próximo às abordagens processualistas, as abordagens sistêmicas tendem a admitir certa racionalidade da estratégia, mas racionalidade sempre parcial, não tanto influenciada por características e limites individuais, como naquelas abordagens, mas principalmente pela “[...] rede de relações sociais” que estão à volta do decisor (WHITTINGTON, 1993, p. 28). A premissa central aqui se constrói então a partir da noção de “imersão social” [*embeddedness*]: “Na visão sistêmica, as normas que guiam a estratégia derivam [...] das regras culturais da sociedade local” (WHITTINGTON, 1993, p. 28). Assim, nestas abordagens a estratégia é compreendida como produto principalmente dos sistemas sociais que predominam no contexto da organização. Neste sentido, a possibilidade de lógica causal entre representações do mundo e as ações parecem fundamentalmente questionada, se não superada (porque tal discussão permanece apenas latente).

Como bem se percebe, tanto as abordagens processualistas como as sistêmicas dão margem à exploração da relação entre padrões institucionais e respostas estratégicas, sendo que a diferença mais significativa (quando se acrescenta o aspecto institucional como questão analítica) recai aparentemente no foco de análise, se na dimensão da ação (processualismo) ou se na dimensão do contexto ambiental (sistemicismo)¹⁸.

A tipologia de estratégias genéricas desenvolvida por Whittington (1993) é uma entre as várias existentes. Como já se afirmou aqui, ela é uma tipologia de teorias de estratégia. Outros autores como Miles e Snow (1978), Porter (1980) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) têm proposto outras formas de classificação, seja das estratégias adotadas em organizações de diversos setores (MILES e SNOW, 1978; PORTER, 1980), seja das teorias que tentam explicar aquelas estratégias (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000). Todos esses modelos vêm sendo amplamente replicados e mesmo vêm servindo de base para outros estudos inéditos, no Brasil e no exterior.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) dividem as teorias de estratégia em três agrupamentos, sendo que o primeiro deles se relaciona com abordagens prescritivas, incorporando três “escolas”: design, planejamento e posicionamento; o segundo se relaciona com abordagens descritivas, incorporando seis “escolas”: empreendedora, cognitiva, de aprendizado, de poder, cultural e ambiental; e o último grupo, que incorpora apenas uma

¹⁸ Neste estudo, a noção de recursividade aplicada ao processo de institucionalização tem conseqüências também para a noção de estratégia subjacente, como sendo tanto processual quanto sistêmica.

“escola”, da configuração, que se relaciona com a tentativa de integrar processo e conteúdo das estratégias.

A tipologia de Porter (1980) consiste em três estratégias genéricas: liderança no custo total, diferenciação de produtos ou serviços oferecidos e enfoque em grupos consumidores, linhas de produto ou mercado geográfico. Tais estratégias se referem ao posicionamento da organização em sua indústria e elas seguem a premissa clássica, conforme Whittington (1993) aponta, de que podem ser opções consciente, intencional e racionalmente planejadas pelos decisores estratégicos de cada organização, em face de um contexto ambiental objetivo.

Já a tipologia de Miles e Snow (1978) consiste em quatro possíveis tipos de estratégias genéricas: defensiva, prospectora, analítica e reativa. Essas estratégias constituem, para aqueles autores, respostas adaptativas às condições ambientais e, ainda que eles coloquem foco na percepção de coalizões dominantes como fator relevante na sua determinação, a análise proposta em seu modelo tem como base aspectos organizacionais objetivos que se supõe refletirem aquelas percepções. Como explica Gimenez (2000, p. 39) “o processo de construção do ambiente [na perspectiva de Miles e Snow, 1978 e com base no conceito de ‘ambiente decretado ou ordenado’- *enacted environment* – de Weick, 1969], se materializa através de uma série de escolhas que dizem respeito a mercados, produtos, tecnologia, escala desejada de operações, etc [...]”, sendo essa construção ambiental influenciada por elementos cognitivos e culturais dos decisores.

Entretanto, a noção de ambiente organizacional em Weick (1969) não se limita a essa interpretação de natureza realista, típica de teorias contingencialistas de organização, dada por Miles e Snow (1978). Sem retornar às discussões já desenvolvidas anteriormente, parece necessário aqui apenas lembrar que a noção de construção do ambiente pode implicar não apenas diferentes composições de atos alternativos, mas principalmente esforço retrospectivo de significação das opções assumidas. O ambiente, de uma perspectiva fenomenológica ou construtivista (como se define, normalmente, a noção em Weick, 1969 – veja-se, por exemplo, em Tsoukas e Knudsen, 2002), não é apenas produto de diferentes opções táticas das organizações e dos indivíduos, mas principalmente produto de diferentes aspectos perceptivos e interpretativos que definem quais aspectos da realidade serão percebidos (ou, melhor, serão definidos, posto que não se trata de mera percepção contextual e momentânea, mas que perdura no tempo) e como serão interpretados, de modo que mesmo composições semelhantes de mercados-alvo, produtos, tecnologia e escala de produção

podem ter, em diferentes organizações e para diferentes grupos e pessoas, diferentes significados.

Melhor explicação parece ser a que dão Tsoukas e Knudsen (2002), quando qualificam essa noção de realidade como contraposição à visão cartesiana. Para aqueles autores, o que se tem aqui é uma noção ordenativa ('enactivista', se se quer ser fiel ao termo inglês original: '*enactivism*'), onde "conhecer é ação" (TSOUKAS e KNUDSEN, 2002, p. 425). Nesta perspectiva, a mente não representa passivamente um mundo objetivo e externo mas, ao contrário, engaja-se ativamente nesse mundo, construindo-o, em algum sentido, na medida em que ocorre a ação. Obviamente, há diferentes graus possíveis nesta explicação, desde concepções solipsistas, onde a realidade é admitida como factualmente e individualmente construída, até noções ainda realistas, como a expressa pelo Weick descrito por Miles e Snow (1978). Um ponto intermediário parece ser o mais adequado.

Apesar dessa ressalva e em continuidade, a premissa central do estudo de Miles e Snow (1978), isto é, que a escolha ou resposta estratégica se dá mediante a forte influência de elementos cognitivos e sociais e, em consequência, de que as respostas devem ser entendidas não somente como processo passivo em face a forças ambientais objetivas, mas também (e até mais) como processo ativo de definição das fronteiras organizacionais, coincide com a linha básica do estudo aqui proposto. A aplicação dessas idéias ao modelo deste estudo é feita em outras partes desta Base Teórica (principalmente no capítulo seguinte). Apesar desta coincidência das principais premissas básicas, não se utiliza a tipologia proposta por Miles e Snow (1978) neste estudo, principalmente porque o foco naqueles autores ainda está, predominantemente, nos atores organizacionais, o que não é o caso deste estudo e da perspectiva institucional que o caracteriza.

Em função destes aspectos, busca-se no tópico seguinte discutir a questão da estratégia organizacional no âmbito da teoria institucional em organizações. Tal convergência de perspectivas vem se tornando bastante promissora no âmbito dos estudos organizacionais, em especial quando são agregados à discussão aspectos interpretativos como fatores intervenientes entre pressões ambientais e respostas estratégicas. Esta é a linha analítica que se desenvolve a seguir.

2.5.2 Respostas Estratégicas a Padrões Institucionalizados.

Além do modelo de estratégias genéricas de Miles e Snow (1978), outro modelo de respostas estratégicas a ser destacado, em especial por ter sido desenvolvido no âmbito da teoria institucional de organizações, é o proposto por Oliver (1991). Partindo de vasto resgate da teoria institucional em organizações, Oliver (1991) reconhece naquela abordagem – em especial nas suas versões iniciais – ênfase na explicação das formas pelas quais as organizações se tornam imersas e fortemente influenciadas pelo contexto social que as cerca. Por outro lado, ela também sugere a ausência de “[...] atenção explícita aos comportamentos estratégicos que as organizações empregam em resposta direta aos processos institucionais que as afetam” (OLIVER, 1991, p. 145). Conjugando premissas da teoria de dependências de recursos (PFEFFER e SALANCIK, 2003) com diversas abordagens da teoria institucional, aquela autora se propõe a contribuir para a superação dessa ausência, elaborando uma tipologia de respostas estratégicas aos processos institucionais que circunscrevem as organizações. O modelo de Oliver (1991) busca também propor hipóteses sobre quais características do ambiente institucional determinarão quais tipos de respostas estratégicas e, nesse sentido, revela sua natureza contingencialista no que concerne ao pressuposto que sustenta quanto à relação ambiente-organização.

Aparentemente seguindo a tipologia de adaptação comportamental individual a objetivos culturais e meios institucionais desenvolvida por Merton (1970), Oliver (1991) propõe igualmente cinco tipos de respostas estratégicas aos processos institucionais: aquiescência, comprometimento, evasão, oposição e manipulação. Essas diferentes respostas ou reações preenchem uma escala que compreende a natureza passiva ou ativa das possíveis reações. Também cada uma dessas possíveis respostas estratégicas se pronuncia mediante uma série de alternativas de comportamentos táticos e são explicadas, por sua vez, por conjunto de combinações de fatores preditivos.

Assim, a estratégia de aquiescência é representada, no modelo de Oliver (1991), pela aderência a pressões institucionais, e se manifesta em comportamentos que buscam seguir normas sociais compartilhadas e tomadas como certas, ou mimetizar modelos institucionais ou ainda obedecer a regras e normas socialmente aceitas.

A estratégia de compromisso se manifesta na busca por equilibrar múltiplas expectativas institucionais, ou acomodar diferentes elementos institucionais, ou ainda negociar com *stakeholders* institucionais. Isso implica que tais respostas “[...] são empregadas

dentro do espírito de conformação e acomodação de regras, normas ou valores institucionais, mas em contraste com a aquiescência, a submissão institucional é apenas parcial e as organizações, neste caso, são mais ativas em promover seus próprios interesses” (OLIVER, 1991, p. 154).

Em continuidade, a estratégia de evasão – definida como “[...] esforço organizacional para prevenir a necessidade de conformidade” (OLIVER, 1991, p. 154) – compreende dissimular a não conformidade, ou construir vínculos frouxos [*loosely coupled*] em relação às demandas institucionais, ou mesmo mudar objetivos, atividades e domínios de atuação para escapar do controle institucional.

A estratégia de oposição, por sua vez, compreende ignorar regras e normas, ou contestá-las, ou ainda promover alguma forma de ataque contra as instâncias que dão origem ou representam as pressões institucionais. Em termos gerais, Oliver (1991, p. 157) a define como “[...] rejeição inequívoca das normas e expectativas institucionais”.

A estratégia de manipulação, por fim, se manifesta no esforço por cooptar, influenciar, ou controlar os agentes ou forças institucionais relevantes, e é definida como esforço proposital e oportuno ou oportunista para afetar constituintes institucionais e os padrões de avaliação presentes no ambiente.

No tocante aos preditores dessas diferentes respostas estratégicas a padrões institucionais, o modelo de Oliver (1991) mantém um pressuposto realista, típico do contingencialismo em teoria organizacional, ainda que agregue alguns aspectos interpretativos como variáveis intervenientes no processo de resposta organizacional. Como a autora observa: “a razão teórica subjacente à conformidade ou resistência a regras e expectativas institucionais se refere tanto ao desejo quanto à habilidade da organização em se conformar com o ambiente institucional” (OLIVER, 1991, p. 159).

Deste modo e ainda que o modelo inclua ‘desejo’ como dimensão importante, ou mesmo a consciência dos decisores (como a autora também reconhece em seu artigo), a lógica central continua a ser a adaptação da organização a elementos ambientais externos e relativamente concretos, que a autora resume mediante as seguintes questões: “[...] porque essas pressões estão sendo exercidas, quem as exerce, quais são essas pressões, como e por quais meios elas são exercidas e onde elas ocorrem” (OLIVER, 1991, p. 159). Portanto, é um modelo misto, que tem no ambiente organizacional (institucional) um conjunto relativamente objetivo de pressões, algumas delas afetando de modo direto a ação organizacional e outras cujo impacto não se dá de modo direto mas condicionado por fatores cognitivos e

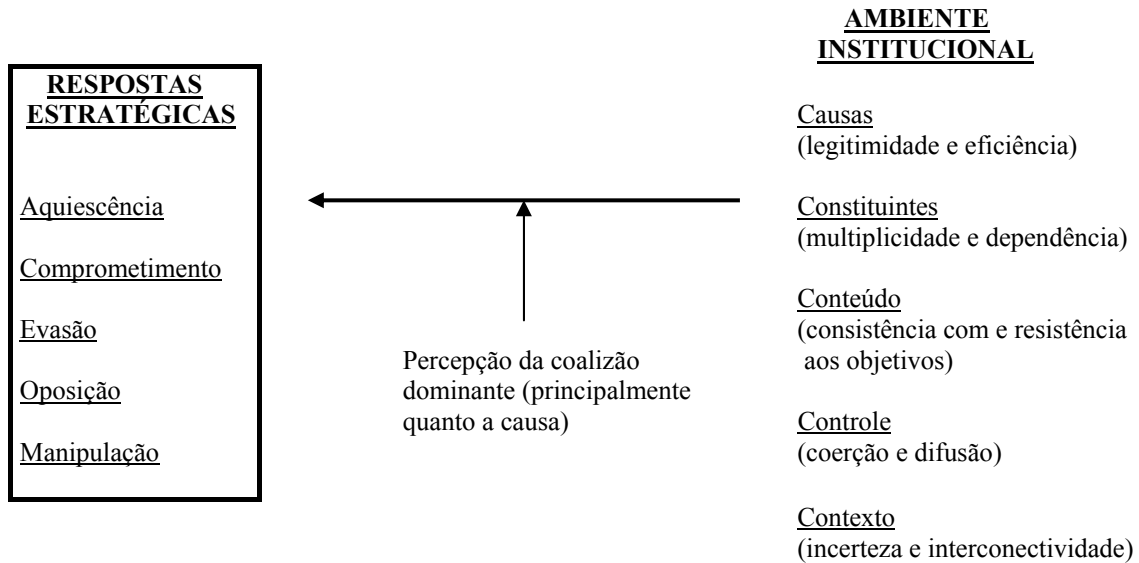
interpretativos (e nisso essa perspectiva se diferencia das abordagens clássicas e evolucionárias, anteriormente apresentadas).

Em resumo, as diferentes respostas estratégicas têm sua origem em cinco conjuntos de fatores, que se referem à causa ou objetivos da pressão institucional (legitimação e eficiência), ao número e tipos de relação entre a organização e os diversos agentes ou constituintes presentes no ambiente institucional (multiplicidade e dependência), à relação entre as pressões institucionais, os objetivos organizacionais e o poder discricionário da organização para decidir quanto aos meios para atingir seus objetivos (consistência e limitação), aos meios pelos quais as pressões institucionais são exercidas (coerção e difusão voluntária) e, finalmente, às condições gerais do ambiente da organização (incerteza e interconexão).

Salvo pelo primeiro desses fatores, relativo à causa das pressões institucionais, em relação ao qual a autora constrói hipóteses de estudo que podem ser definidas a partir da noção de interpretação dos agentes organizacionais, os demais fatores preditivos são entendidos como forças objetivas do ambiente institucional, a exercer pressão sobre a organização. Apesar dessa perspectiva mista adotada, a própria autora sugere que outros estudos considerem o modelo de forma mais fortemente embasada em explicações de natureza cognitiva e interpretativa: “Estratégias de pesquisa para investigar o processo de escolha entre conformidade e resistência precisam incluir medidas perceptivas de muitas das variáveis propostas” (OLIVER, 1991, p. 172).

De qualquer modo, a proposta de Oliver (1991) constitui marco importante na construção de teorias menos deterministas a respeito da relação entre características ambientais – especificamente no âmbito da teoria institucional – e respostas organizacionais, constituindo-se mais recentemente numa via crescentemente expressiva de aplicação da teoria institucional, tanto nos termos mistos ou ainda contingencialistas, quanto em estudos que adotam de modo mais evidente estratégias interpretativas de análise. O Esquema 1 apresenta uma reprodução esquemática e simplificada do modelo proposto por Oliver (1991), segundo o entendimento que aqui se procura apresentar.

O estudo de Oliver (1991), portanto, segue orientação já delineada por autores como Selznick (1966), Zucker (1987), Scott (1987), DiMaggio (1988), entre outros, de agregar variáveis interpretativas no processo de entendimento da relação entre padrões institucionais e respostas organizacionais. Vários outros autores seguem, posteriormente, esta linha, constituindo forte ênfase atual nos estudos institucionais em teoria organizacional.



Esquema 1 - Modelo de respostas estratégicas a padrões institucionais.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Oliver (1991).

Nesse sentido é que Roberts e Greenwood (1997) constróem sua argumentação principal partindo da crítica da vertente institucionalista que retrata uma natureza exageradamente passiva das organizações em relação ao seu contexto. Para aqueles autores os efeitos institucionais, isto é, os impactos de padrões sociais institucionalizados sobre a capacidade de ação autônoma das organizações, podem ser agrupados em duas grandes categorias: efeitos pré-conscientes e efeitos pós-conscientes. De modo específico:

De acordo com uma institucionalização pré-consciente, as organizações operam e fazem escolhas em ambiente onde muitos elementos são tomados como certos'. [Tais elementos] [...] servem como poderosos arcabouços ou esquemas, que delineiam o processo de decisão influenciando o que é e o que não é percebido pelos decisores (ROBERTS e GREENWOOD, 1997, pp. 354-355).

Por outro lado, quando a institucionalização segue um padrão pós-consciente, forças tangíveis no ambiente organizacional direta ou indiretamente desviam as decisões da adoção de padrões que seriam economicamente mais viáveis, ou mais apropriadas em termos de eficiência, “[...] em direção a uma dinâmica de legitimação” (ROBERTS e GREENWOOD, 1997, p. 355). As duas noções centrais nessa distinção entre padrões institucionais pré e pós-conscientes são, portanto e respectivamente, a natureza *‘taken for*

granted’ da instituição ou a busca consciente por legitimação, pressupondo neste segundo caso, intencionalidade. Aqueles dois autores utilizam as noções propostas por DiMaggio (1988) para reforçar a distinção entre os dois conjuntos de efeitos institucionais: fatores pré-conscientes seriam aqueles que tornam improvável “[...] que os autores reconheçam ou ajam em conformidade com seus interesses” (DIMAGGIO, 1988, p. 4). Já os fatores pós-conscientes representariam “circunstâncias que fazem com que os atores que reconhecem e tentam agir com base em seus próprios interesses, não consigam fazê-lo efetivamente” (DIMAGGIO, 1988, p. 5).

Percebe-se então que essa noção de efeitos institucionais, conforme apresentada por aqueles autores, refere-se à distinção entre diferentes tipos de restrições ambientais. Em outras palavras, o que eles chamam de efeitos são fatores externos operando sobre a capacidade cognitiva (pré-conscientes) ou volitiva (pós-conscientes) de indivíduos e dos grupos dominantes nas organizações. São fatores contingentes à organização. Desta forma os fatores pré-conscientes e pós-conscientes correspondem, respectivamente, a padrões de legitimação cognitiva ou sociopolítica das práticas organizacionais (ALDRICH e FIOLE, 1994), o que então sugere que tal modelo, como o de Oliver (1991), segue um padrão misto (mas não circular, senão ainda dicotômico)¹⁹ entre o contingencialismo e a interveniência de fatores cognitivos e interpretativos como explicação para a elaboração organizacional de respostas a seus ambientes.

Nesta mesma linha argumentativa, a obtenção de legitimidade cognitiva é explicada por Aldrich e Fiol (1994) como decorrente da adoção de estruturas de conhecimento socialmente estabelecidas e tão difundidas a ponto de serem tomadas, em geral, de modo inquestionável como soluções apropriadas aos problemas a que se referem. Já a obtenção de legitimidade sociopolítica é por eles explicada como decorrente da convergência em torno das normas sociais e leis que permitem a observadores externos (*stakeholders*, dentre os quais o governo, público em geral, etc) considerar os processos e práticas como apropriados e corretos, em relação aos padrões sociais vigentes e, portanto, obter a sua aprovação.

Toda essa discussão sugere a natureza tanto operacional quanto simbólica das forças institucionais, mas ainda não lança suficiente luz sobre esse aspecto da teoria institucional, exatamente porque ela permanece ainda fortemente vinculada ao pressuposto contingencialista, no que tange à relação ambiente-organização e também porque permanece

¹⁹ O modelo de Roberts e Greenwood (1997) trás implícita a idéia de que mudanças institucionais decorrem apenas do âmbito da intenção ou, do que eles chamam de pós-consciência, não incorporando (como há pouco se observou) a possibilidade de recursividade ou mútua necessidade entre estruturas e agência social.

dicotômica, ainda que já apresente elementos (principalmente ALDRICH e FIOLE, 1994) para a superação da dicotomia instituição-ação estratégica (Oliver, 1991). Isso fica evidente em especial na sugestão de formação institucional da cognição de agentes individuais.

De qualquer modo, esse reconhecimento da complexidade das relações entre instituições e processos organizacionais (principalmente aqueles de natureza estratégica), expresso nos estudos anteriormente retratados, em especial em Scott (1987), DiMaggio (1988), Oliver (1991) e Roberts e Greenwood (1997), dá origem a recente esforço na pesquisa organizacional por construir modelos explicativos das práticas organizacionais que consigam ir além das explicações causais diretas, ou de natureza apenas contingencialista, do impacto das instituições e padrões institucionalizados sobre os processos organizacionais.

Reconhecendo a importância do debate a respeito das propriedades instrumentais e simbólicas das organizações, Dirsmith, Fogarty e Gupta (2000, p. 519), já analisados em outro momento deste capítulo, afirmam, a propósito de um exemplo com base na análise institucionalista da burocracia: “O que a teoria institucional adiciona é que a forma burocrática de coordenação não só tem papel instrumental no desempenho de tarefas simples, mas também tem papel simbólico ao demonstrar [a escolha de] práticas racionais em resposta a pressões institucionais”.

Deste modo, ao mesmo tempo que consideram simplista o foco simplesmente sobre a natureza simbólica da reação às pressões institucionais (como se observou em outro momento, os dados de seu estudo apontaram para a invalidade dessa suposição), esses autores indicam a necessidade de se reconhecer o impacto das pressões institucionais tanto sobre as propriedades simbólicas quanto os processos técnicos de trabalho (também WESTPHAL e ZAJAC, 2001).

Como também afirmam Dirsmith, Fogarty e Gupta (2000), o impacto das forças institucionais sobre as estruturas formais e das forças operacionais (relativas à incerteza e à independência de tarefas) sobre as estruturas formais e sobre a interação social nas organizações já é tradicionalmente conhecido na teoria organizacional de linha institucionalista e contingencialista. Para eles, contudo, ainda demandam-se análises que expliquem as relações entre as forças institucionais e as interações sociais ocorridas na organização, tanto quanto o impacto daquelas pressões institucionais sobre as próprias características das tarefas, geralmente apenas consideradas enquanto aspectos técnicos e objetivos. Em outras palavras, eles sugerem a necessidade de maior exploração das formas pelas quais os processos instrumentais e os aspectos simbólicos das práticas e estruturas organizacionais se relacionam e são dependentes das características institucionais.

Isso sugere duas linhas possíveis de encaminhamento de pesquisas: uma que se detenha sobre o papel interveniente entre forças institucionais e processos organizacionais operacionais ou estratégicos, desempenhado por aspectos interpretativos internos às organizações, principalmente aspectos vinculados aos grupos dirigentes; e outra linha que consiste em analisar a relação recursiva entre forças institucionais, padrões interpretativos e as ações individuais e organizacionais (também como se observou no item 2.3 deste capítulo, as proposições de Dirsmith, Fogarty e Gupta, 2000, permanecem dentro de um paradigma realista de pesquisa). Como se nota, essas duas proposições não são incondizentes entre si. A primeira é apenas mais estreita em seu escopo e, portanto, menos audaciosa.

A primeira das linhas acima propostas, como já se deve ter percebido, vem sendo crescentemente desenvolvida no âmbito da teoria institucional em organizações, nos últimos anos, como retratam os estudos até agora discutidos neste tópico. Já a segunda é menos presente no âmbito daqueles estudos, e menos ainda no âmbito dos estudos de estratégia organizacional. No último tópico deste capítulo procura-se elaborar detalhes que viabilizem a exploração das proposições acima delineadas.

2.6 A Centralidade dos Padrões Interpretativos: uma proposta de análise da institucionalização de parâmetros de qualidade de ensino em IES.

Neste último tópico deste capítulo, são construídas relações teóricas em torno dos principais conceitos que embasam este estudo. De início, busca-se discutir aspectos interpretativos e cognitivos no âmbito da teoria organizacional e, depois, esses elementos são conjugados com a questão dos padrões institucionalizados e das respostas estratégicas para elaborar proposições norteadoras da parte empírica do estudo. O que se espera é o estudo empírico, com base nas proposições, reflita e exemplifique (mesmo que parcialmente) a premissa central da pesquisa, isto é, a viabilidade de conjugação entre padrões institucionais e respostas estratégicas, não como dimensões opostas mas como elementos complementares para a explicação da realidade organizacional.

2.6.1 Padrões Interpretativos e Cognitivos em Organizações

Talvez a principal fonte de divergência entre teorias institucionais e várias correntes de explicação da estratégia esteja na aparente dicotomia entre instituições (se tomadas como determinação ambiental) versus autonomia do agente decisor. No segundo item deste capítulo discutiu-se essa dicotomia em um plano amplo, concernente ao âmbito de algumas teorias sociológicas da relação entre estruturas sociais e agência. Nos itens subsequentes, essa mesma questão foi esporadicamente suscitada para discutir a relação entre padrões institucionalizados e organizações. Neste item final, o objetivo é sistematizar essa questão no âmbito da teoria organizacional, vinculando-a mais especificamente com a questão da possibilidade de agência estratégica em face de padrões institucionais.

O passo inicial para superação de várias dicotomias tradicionais na teoria organizacional (das quais a separação teórica entre instituições e estratégia é uma expressão mais recente) deu-se quando se agregaram explicitamente variáveis cognitivas e interpretativas como fatores explicativos do comportamento em, tanto quanto das, organizações (WEICK, 1969; SIMON, 1970; MARCH e SIMON, 1972).

Em oposição às teorias puramente racionalistas ou mesmo – mais recentemente – às teorias contingencialistas sobre comportamento organizacional, as perspectivas interpretativas sugerem padrões subjetivos como fatores de intermediação entre ambientes e sistemas organizacionais:

Recentemente, tem-se argumentado que tamanho, tecnologia, e ambiente não têm efeito direto sobre a estrutura. Ao contrário, esses aspectos afetam a estrutura através da intermediação de membros organizacionais que detêm poder e que percebem e ordenam [*enact*] aqueles aspectos de várias formas e então as traduzem em decisões sobre a estrutura (BARTUNEK, 1984, p. 355).

Mais recentemente, talvez o conceito mais importante no âmbito da teoria organizacional que assume algum foco em padrões interpretativos seja o conceito de esquemas interpretativos. Para Bartunek (1984) esquema interpretativo é um conceito similar a significados compartilhados, visão de mundo, crença ou mesmo cultura organizacional. De fato a noção de cultura organizacional refere-se geralmente a padrões de interpretação da realidade (cujos elementos básicos podem ser crenças, valores sociais ou mesmo pressupostos básicos), quando tais padrões são compartilhados (SCHEIN, 1985; FROST ET. AL., 1991;

MARTIN, 1992; CRUBELLATE e MACHADO-DA-SILVA, 1998). A decorrência principal da noção de esquemas interpretativos refere-se ao fato de que “[...] qualquer dada experiência pode ser entendida de múltiplas formas” (BARTUNEK, 1984, p. 355).

Ranson, Hinings e Greenwood (1980), em consonância com a sociologia fenomenológica (SCHUTZ, 1967), definem esquemas interpretativos como sistemas de crenças e ‘estoques de conhecimentos’, que geralmente “[...] permanecem admitidos como certos” (p. 5), sendo então explicitados de forma intermitente como valores e como interesses. Esses três elementos, portanto (isto é, crenças, valores e interesses) e a sua interrelação, são fundamentais na análise dos padrões interpretativos que estão implicados na configuração de estruturas e processos organizacionais – em especial na definição de suas opções estratégicas (HININGS e GREENWOOD, 1988; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999).

É necessário ressaltar, entretanto, que não há consenso na literatura especializada a respeito dos vários fenômenos de natureza cognitiva ou de natureza cultural que afetam o processo de elaboração estratégica nas organizações, o que exige que se opte por algumas convenções a fim de operacionalizar os estudos organizacionais que sigam aquelas perspectivas. Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999), por exemplo, defendem a existência de três níveis de análise cognitiva do problema estratégico em organizações, o primeiro correspondendo aos vieses observados nos padrões de decisão, o segundo correspondente aos mapas cognitivos dos dirigentes ou decisores e o terceiro nível, referente aos esquemas interpretativos. Para aqueles autores, mapa cognitivo refere-se ao conceito ou metodologia que revela a relação entre crenças e valores – ou esquemas interpretativos – em dada situação concreta. Já esquemas interpretativos referem-se ao “[...] conjunto de idéias, valores e crenças que dá ordem e coerência às estruturas e sistemas em uma organização” (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999, p. 111; ver também HININGS e GREENWOOD, 1988).

Para Hinings e Greenwood (1988, p. 54) interesses se referem “[...] à relação entre um indivíduo ou grupo e a distribuição de recursos organizacionais”. Ou seja, para aqueles autores a noção se vincula ao conceito mais recente e estreito de interesse econômico (ver também BARTUNEK, 1984), como o define Hirschman (1979). Hirschman (1979, p. 37) afirma também que

quando o vocábulo ‘interesse’, no sentido de negócios, aspirações e vantagem, veio a ter livre curso na Europa Ocidental durante o final do

século XVI, seu significado de modo algum limitava-se aos aspectos materiais do bem estar de uma pessoa; mais do que isso, englobava a totalidade das aspirações humanas, porém revelava um elemento de reflexão e cálculo com respeito à maneira pela qual buscar atingir essas aspirações.

Assim, mesmo admitindo a noção apenas econômica dos interesses humanos, não parece prudente negar sua relação com outros aspectos da visão de mundo, aspectos tanto cognitivos quanto normativos que parecem estar implicados na orientação de Hirschman (1977). Hinings e Greenwood (1988, p. 54) vinculam interesses (“objetivos”, isto é, interesses econômicos) com a noção de “[...] valor enquanto um definidor de fins e preferências [...]”.

De fato, como reconhecem esses mesmos autores, tais conceitos são interligados entre si e com os esquemas interpretativos, sendo que sua independência completa só pode ser admitida em termos analíticos. Pode-se, portanto, definir crenças como assentimento com base intelectual ou emocional quanto à veracidade de uma proposição (ABBAGNANO, 1998) e valores, como acima visto, como julgamento de preferência quanto a determinados fins (ver também MYRDAL, 1965). Tais noções, entretanto, no âmbito do cotidiano, que é o contexto a partir do qual se elabora a ação (SCHUTZ, 1979), estarão fortemente entrelaçadas entre si e mesmo com a noção de interesses, como já mencionado.

Os esquemas interpretativos (valores e crenças) e os interesses seriam, assim (e até onde tais elementos culturais-cognitivos podem ser diferenciados entre si) os aspectos fundamentais do processo interpretativo que convencionalmente se admite como estando relacionado com as escolhas e as ações, dentro e fora do âmbito organizacional.

Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) apontam um segundo estágio possível de teorização sobre cognição, que se refere à análise da atribuição de significados a determinadas situações com que se deparam os dirigentes organizacionais. Para aqueles autores tais significados se articulam em mapas cognitivos, ou “[...] os conceitos e as relações que um indivíduo usa para compreender várias situações ou ambientes” (BARR, STIMPERT e HUFF, 1992, p. 16).

Como ainda ressaltam Barr, Stimpert e Huff (1992), os mapas ou modelos mentais funcionam tanto como facilitadores quanto como limitantes da atenção e da capacidade de se codificar informações sobre eventos ambientais: são, portanto, representações simplificadas do mundo, sendo que tal simplificação deve ser compreendida no sentido que lhe é dada nas teorias neo-funcionalistas e semiológicas (Luhmann, 1995; Blikstein, 1995), isto é, como a única possibilidade de se acessar de algum modo a realidade, sob o risco de não se ter mais do que um ‘amálgama de manchas’ no caso de sua ausência (Blikstein, 1995).

Barr, Stimpert e Huff (1992) apontam também três funções dos mapas cognitivos. Eles determinam quais informações receberão atenção, o que implica que características ambientais que são evidentes em relação aos modelos mentais dos dirigentes organizacionais, ou que dão suporte a tais modelos, poderão receber maior foco enquanto outras características com potencial importância podem passar despercebidas. Também os mapas ou modelos interferem no que é percebido em relação ao ambiente, isto é, um determinado aspecto ambiental, mesmo que venha a ser percebido pode ser interpretado de várias formas, de modo que seu significado tende a ser condizente com os modelos mentais vigentes. Finalmente, os modelos mentais, segundo aqueles autores, dirigem a ação.

A última das funções acima pode sugerir uma relação linear de causação entre modelo cognitivo e ação (num sentido cartesiano ou, como definido por Tsoukas e Knudsen, 2002, representacional), mas tal linearidade não é unânime na teoria organizacional. Para Weick (1995) as ações também são fonte de pressão para a modificação ou até geração de novos modelos mentais (idéia compartilhada por autores fora do campo organizacional de estudo, como Schutz, 1979, na sociologia, e Blikstein, 1995, na semiologia). Assim, tem-se um modelo alternativo, em que se pode supor que a relação entre modelos mentais e a ação não seja tão linear mas, pelo menos, circular: as próprias ações podem também delinear ou afetar a realidade construída, representada ou referenciada.

Esse pressuposto é fundamental para a compreensão da noção de elaboração do sentido [*sensemaking*] em Weick (1969; 1995) e serve como base também para outras vertentes até mesmo da teorização sobre mapas cognitivos. Assim, Eden (1992), com base na noção proposta por Weick (1995) de que a ação ou mesmo a própria linguagem são constituintes da cognição, define como problemática a corrente analítica que propõe que os mapas causais preenchem função de representação ou predição do pensamento. Para Eden (1992), melhor seria entender os mapas apenas como artefatos metodológicos do que como modelos do pensamento, o que significa toma-los em nível mais superficial (ver também FIOL e HUFF, 1992).

Por outro lado, ainda que Eden (1992) e Fiol e Huff (1992) estejam se baseando na noção 'enativista' proposta por Weick, o foco apenas metodológico sobre mapas cognitivos parece diminuir a importância do seu vínculo mais importante que está na construção de significados em relação a circunstâncias concretas, o próprio processo de construção da realidade.

Retornando a Weick (1995, p. 18), percebe-se a importância da relação circular que dá origem aos significados e, assim, à própria realidade que se pode acessar: "Como eu

posso saber o que eu penso até que eu veja o que eu digo?” – é o aforisma que ilustra os aspectos principais da noção de ambiente ordenado ou decretado (WEICK, 1969; 1995), conceito principal da teoria organizacional fenomenológica daquele autor. Para Daft e Weick (1984) a função que compete especificamente ao nível gerencial das organizações (ainda que não se possa dizer que lhe seja exclusivo) consiste no trabalho de interpretar o ambiente. “*Interpretação organizacional é formalmente definida como o processo de traduzir eventos e desenvolver entendimentos e esquemas conceptuais compartilhados entre membros da alta gerência*” (DAFT e WEICK, 1984, p. 286 – *itálico no original*). Isto se dá, de acordo com aqueles autores, por intermédio de um modelo triplo de procura (o esforço por coletar dados), interpretação propriamente dita (a construção e atribuição de significado aos dados coletados) e aprendizagem (especificamente, a ação).

Os autores assumem, em seu modelo, que “interpretação [...] ocorre antes da aprendizagem e ação organizacionais” (DAFT e WEICK, 1984, p. 286), o que em princípio parece recuo teórico, porque admite apenas uma relação linear entre interpretação e ação. Contudo, seu modelo também implica uma linha de *feedback* entre ação e interpretação, o que dá o sentido circular do modelo. Sem dúvida é um exemplo da chamada ‘oscilação ontológica’ que, segundo Burrell e Morgan (1979), é típica dos estudos fenomenológicos, o que é, a propósito, admitido explicitamente por Weick (1995), apesar de que com outra conotação.

Apesar dessa oscilação, Daft e Weick (1984) demonstram sua opção ontológica mais fortemente construtivista no exemplo dos dois modos possíveis para o ‘jogo das 20 questões’, um modo em que há uma resposta única previamente definida e que deve ser descoberta por um dos jogadores – o que faz as questões – e o outro modo, onde a resposta será definida apenas no processo de perguntas e respostas. O aspecto mais interessante do exemplo é que o agente que elabora as questões e tenta descobrir a resposta não tem conhecimento de que pode não haver uma resposta previamente definida, de forma que ele poderá ‘jogar’ das duas formas, dependendo do que ele acredita: a forma como ele buscará uma resposta depende amplamente de sua crença e seu modo de agir em face ao contexto, e esse é um elemento chave na determinação das diferenças entre ‘jogadores’, aqui uma metáfora para organizações (DAFT e WEICK, 1984).

A segunda possibilidade do ‘jogo das 20 questões’ de Daft e Weick (1984) reflete a noção funcional-fenomenológica (ou, neo-funcionalista) da relação entre organizações e seus ambientes, no sentido de que tais ambientes podem ser então entendidos como estímulos externos, cujas respostas, entretanto, não são automáticas mas dependem de processos de

definição, significação e ação cujo impacto, afinal, é relevante o suficiente para que se possa dizer que aqueles estímulos externos são, de fato, decretados [*enacted*]. “Há um toque de realismo no conceito”, reconhece Weick (1995, p. 35)²⁰, porque ele não descarta a existência da realidade externa. Entretanto, admite-se que aquela realidade que é independente de qualquer processo cognitivo, só pode se tornar significativa (portanto relacionada com as ações) quando acessada por processos cognitivos e interpretativos (ver também LUHMANN, 1995; 1989).

Talvez o aspecto principal na teoria interpretativa de Weick (1969; 1995; 2001) seja a noção fenomenológica de retrospectão. Weick (1995, p. 24), a partir da sociologia fenomenológica (SCHUTZ, 1967) conclui que “[...] as pessoas podem saber o que elas estão fazendo somente depois que elas o fizeram”. Schutz (1979) teoriza a partir da distinção entre tempo contínuo e experiência significativa. Tempo contínuo implica a ‘corrente de consciência’, isto é, um estado de indivisibilidade temporal que se dá pelo fluxo contínuo de estados de consciência que ainda não foram (e que não podem ser) alcançados pela reflexão. “Na ‘duração pura do tempo’ não existe ‘paralelismo’, não existe correlação mútua de partes e não existe divisibilidade, mas tão somente um fluxo contínuo, uma corrente de estados conscientes” (SCHUTZ, 1979, p. 60). Tal fluxo “[...] está sempre por vir e acabando de passar” (p. 60). O que a reflexão pode alcançar não são os “[...] processos conscientes [...] contínuos [mas] [...] atos congelados, medidos em termos de espaço, já completos” (p. 60).

A experiência significativa, portanto e nestes termos, se dá pelo recorte temporal, isto é, sempre da perspectiva de um ponto específico de tempo e, assim, fora do fluxo contínuo da consciência. “O *Ato de atenção* [...] pressupõe [...] uma experiência que foi, que passou” (SCHUTZ, 1979, p. 63, *italico no original*), é portanto e sempre retrospectivo: “Só do ponto de vista retrospectivo é que existem experiências delimitadas. Somente o que já foi vivenciado é significativo, e não aquilo que está sendo vivenciado” (SCHUTZ, 1979, p. 63). Como resume Weick (1995), a construção de significado é um processo de atenção sobre o que já ocorreu. Sobre o presente – ou, a corrente de consciência – não se constrói significado, mas é o presente a base de significação do que já ocorreu, de modo que o que está ocorrendo afeta o significado do que já ocorreu (WEICK, 1995).

A importância deste aspecto para a teoria organizacional interpretativa pode ser percebida pelo seu impacto na análise da relação entre significado, ação e resultados da ação.

²⁰ E sobre isso já se havia chamado a atenção, no item 2.3. deste capítulo, não apenas em relação à teorização de Weick para o modelo de organizações como sistemas frouxamente acoplados, como também para alguns dos seus seguidores, como por exemplo Dirsmith, Fogarty e Gupta (2000).

A principal consequência analítica desta perspectiva está na sugestão de que o significado atribuído à ação dependerá do julgamento a respeito de suas consequências, uma vez que sobre as consequências presentes não se pode refletir. Assim, se os resultados de um ato são percebidos ou definidos como positivos, os antecedentes daquele ato tendem a ser 'reconstruídos' de modo a enfatizar seus aspectos favoráveis. De outra forma, tais antecedentes serão reconstruídos para enfatizar "[...] ações incorretas, análises falhas e percepções incorretas" (WEICK, 1995, p. 28).

Admitindo a distinção entre ato e ação – entre a pura sequência do fazer e o ato somado a seu significado, Schutz (1979) admite que o que qualquer projeto antecipa não é a ação, mas o ato, posto que o significado sempre depende das consequências do ato no presente. Isso não quer dizer, entretanto, que o ato seja determinado. Pelo contrário, enquanto a significação é afetada pelo presente, o ato é produto de escolha imediata, de modo que, para Schutz (1979), a categorização 'determinado ou indeterminado' não se aplica aos atos. Decorre então que projetos antecipam os atos que se quer realizar, mas não necessariamente os que serão realizados e, portanto, seriam melhor entendidos como produtos da ação, e não seus produtores, não tendo então vínculo direto com a realização concreta do ato: projetar é, nestes termos (e como parece ser crescentemente admitido na teoria organizacional – ver por exemplo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2000; Weick, 1969; 1995), processo cultural-cognitivo de ordenação da realidade. Na semiologia, Blikstein (1995, p. 17) admite algo próximo a isso, quando pressupõe que "[...] a significação do mundo deve irromper antes mesmo da codificação linguística com que o recortamos".

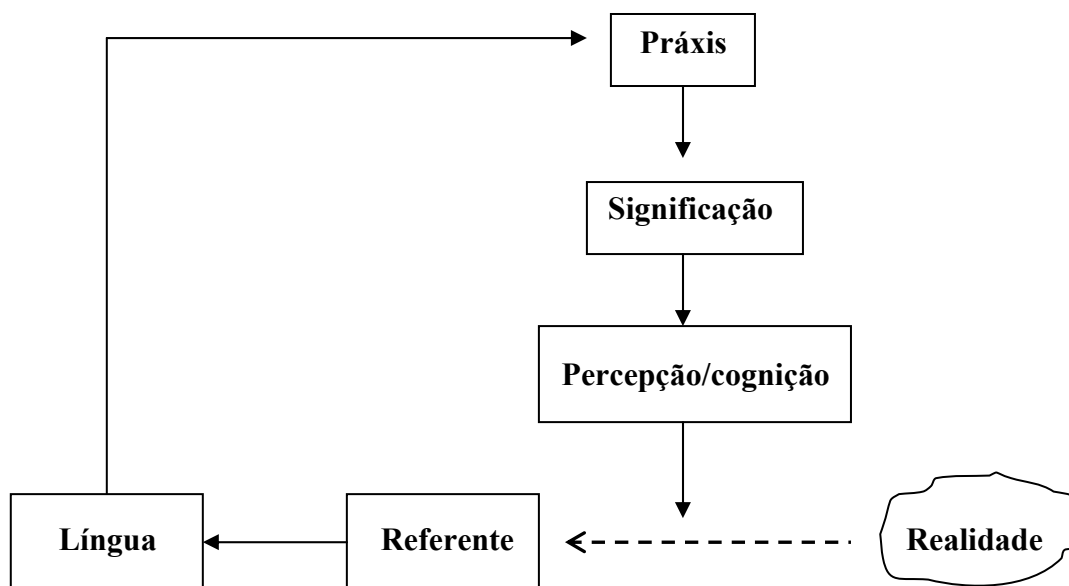
Todo esse arcabouço conceitual utilizado nesta parte da Base Teórica deste estudo faz emergir uma 'trama' complexa entre realidade, processos de cognição e de interpretação e as ações decorrentes. Parece possível resumir os aspectos principais daquela trama como sendo: o ato; um processo de significação com base em esquemas interpretativos e interesses; um processo cognitivo que consiste nos modos pelos quais estímulos externos são recortados. A relação entre tais aspectos é pressuposta como sendo circular, culminando na construção de uma realidade (que não é o conjunto de estímulos externos) e que, por sua vez, constitui o parâmetro em relação ao qual ocorre a ação (portanto ela mesmo tendo seu papel nesta relação circular). A questão institucional será, a seu tempo, incluída nesta trama, bastando aqui recordar que não se admite, neste estudo, um nível individual ou apenas micro-sociológico de ocorrência destes processos, mesmo cognitivos mas, ao contrário, que tanto o recorte da realidade quanto sua interpretação são produto de interações sociais e, por intermédio de

processo de institucionalização, adquirem algum caráter de perenidade, pela necessária reprodução nele implicado.

Blikstein (1995), trabalhando no âmbito da semiologia, constrói um modelo representativo da relação circular entre linguagem, pensamento, conhecimento e realidade. Em termos sintéticos o modelo admite que práxis, significação e percepção/cognição são processos relacionados (nesta seqüência) e que determinam a construção do referente semiológico ou, a realidade construída. A linguagem, por sua vez, sendo dependente dos estereótipos que compõem a cognição e dão base à percepção da realidade, é também o instrumento que “[...] materializa e reitera a práxis” (BLIKSTEIN, 1995, p. 80), marcando a reiteração circular de construção e (poderíamos acrescentar) sedimentação, uma vez que tal reiteração parece indicar um processo que se torna, ao longo do tempo, mais e mais persistente na medida em que ele se auto-alimenta. Tal modelo é reproduzido de forma simplificada no Esquema 2, abaixo.

Com as devidas adaptações, o modelo de Blikstein (1995) parece ajudar na representação da relação fenomenológica entre realidade construída (o referente semiológico), ato, significação e recorte da realidade. Ainda resguardando as adaptações necessárias, ele pode ser utilizado para representar a noção neo-funcionalista de realidade externa como conjunto de estímulos que não afetam diretamente o sistema, bem como a noção de que as respostas sistêmicas são, de fato, respostas à realidade construída, e não a qualquer realidade factual ou externa à interpretação-cognição (LUHMANN, 1995).

Não sendo então as respostas (ações) dadas em função de realidade externa, evidenciam-se duas conseqüências necessárias e importantes para a compreensão do papel dos padrões interpretativos no esquema analítico deste estudo: o primeiro deles é que admitir a relação circular aqui analisada implica admitir também que mudanças no contexto externo – nos estímulos ambientais – não são, necessariamente, fonte de mudanças nas ações; o segundo implica reconhecer o caráter sistemicamente fechado daquela lógica de construção da realidade (WEICK, 1969; LUHMANN, 1995; 1989). Assim, não parece improvável supor que tal lógica possa atingir um estágio em que se torne bastante difícil altera-la, mesmo mediante forte alteração de estímulos externos. Como explicitamente reconhece Weick (1995, p. 29 – *italico no original*), “[...] o *sentimento* de ordem, clareza, e racionalidade é um importante objetivo da construção de significado [*sensemaking*], o que significa que uma vez alcançado este sentimento, o processo retrospectivo cessa”. Há aqui, portanto, vínculo entre padrões interpretativos e processos de institucionalização que voltam a ser objeto específico de análise, a seguir.



Esquema 2 - A interação língua/práxis (modelo simplificado).

Fonte: Adaptado de Blikstein (1995, p. 81).

2.6.2 Padrões Interpretativos, Padrões Institucionais e Reações Estratégicas: Proposições para o Estudo.

Como já se observou, a convergência entre explicações institucionalistas e estratégicas é uma tendência relevante na atual teoria organizacional. Essas várias formas de convergência colocam foco às vezes na seleção intencional de padrões institucionalizados presentes no ambiente, de acordo com esquemas interpretativos ou, principalmente, interesses pessoais ou organizacionais (por exemplo, SELZNICK, 1966; ABELL, 1995; BORUM e WESTENHOLZ, 1995). Outras vezes, o foco recai sobre o papel das instituições enquanto determinantes dos interesses e padrões cognitivos que, por sua vez, fundamentam as escolhas estratégicas de pessoas e organizações (por exemplo, DIMAGGIO e POWELL, 1983). Ambos os focos, de um modo ou de outro, diminuem a importância de um ou de outra possibilidade teórica como fator explicativo da ação institucionalizada, tornando a explicação da relação entre instituições e agência estratégica relativamente mecanicista.

Entretanto, alguns dos estudos de natureza interpretativa, anteriormente analisados, dão indicativos de que essa convergência pode ser compreendida de modo circular (SCOTT, 1994.; GOODRICK e SALANCIK, 1996). Goodrick e Salancik (1996, p. 1) lançam-se a um desafio: “Enquanto outros têm tentado acomodar agência e interesses na teoria institucional incorporando diretamente uma perspectiva de escolha estratégica, nós propomos [...] que instituições são primordiais, sendo elas o contexto dentro dos quais os interesses operam”. A proposta central do estudo desses autores é que o maior ou menor grau de liberdade para ação estratégica está relacionado ao grau de incerteza contido no contexto institucional. Ao contrário de admitir a escolha estratégica de adaptar ou resistir a padrões institucionais (visão política que, quando admitida seguindo-se postura realista, implica a concepção de instituições como arcabouço estrutural coerente e externo aos agentes, como parcialmente em Oliver, 1991) ou pensar no grau de institucionalização como determinante da possibilidade (baixo grau de institucionalização) ou impossibilidade (alto grau de institucionalização) de ação (o que é consequência daquela visão política e realista, há pouco descrita), os autores assumem a premissa central de que “[...] padrões institucionais podem ser incertos” (GOODRICK e SALANCIK, 1996, p. 4) e, assim, acreditam agregar a possibilidade de agência estratégica no âmbito da teoria institucional, sem negar premissas básicas de uma ou de outra perspectiva.

Por exemplo, Borum e Westenholz (1995) utilizam idéia próxima a essa, mas a aplicam à noção de campo organizacional ‘multiplex’ ou campos organizacionais onde forças institucionais diversas e conflitantes operam. Para eles, forças institucionais unívocas provocam ações consistentes com relação à pressão institucional, constituindo outro exemplo da postura realista tradicionalmente utilizada para convergir estratégia e instituições.

Já em Goodrick e Salancik (1996) a proposta central parece conjugar duas idéias pouco presentes nos estudos institucionais, que são a noção de planos sociais de institucionalização e a idéia de que a incerteza quanto à ação não existe apenas no vácuo institucional mas, ao contrário, pode ser produto da própria institucionalização. Assim, “[...] práticas organizacionais têm lugar dentro de contextos institucionais, e interesses idiossincráticos operam na descrição permitida por aqueles mesmos contextos. Quando os padrões de atividade são certos, que significa que os agentes envolvidos concordam sobre o que é apropriado fazer, a prática é completamente determinada” (GOODRICK e SALANCIK, 1996, p. 3). Note-se, então, que a determinação da prática não é produto apenas de pressões institucionais mas, simultaneamente, daquelas pressões e de processos próprios à agência dos

atores sociais institucionalmente implicados. Ao contrário de dois momentos distintos, instituição versus agência, o que se tem nesses autores é um processo recursivo.

O que Goodrick e Salancik (1996) definem como determinação tem, ao contrário dos autores anteriores, sentido muito mais interno à organização do que externo, dependendo do que se concorda internamente, e não apenas das características objetivas dos padrões institucionalizados. O ponto relevante na teorização desses autores se encontra, portanto, na menção quanto à concordância entre agentes ou 'jogadores' de um contexto institucional como forma operacional de identificar o grau de certeza contido em relação a um padrão institucional. Deste modo e apesar de que no restante de seu estudo a relação entre instituições e agência estratégica (ao contrário do que se podia esperar) volta a ser vista de modo relativamente dicotomizado, esse ponto em específico sugere uma vertente diferente de análise.

As implicações interpretativas da explicação do termo 'concordar' em Goodrick e Salancik (1996) são encontradas de forma mais explícita em Lant e Baum (1995). Estes autores seguem a noção de ambiente ordenado proposta por Weick (1969) para analisar “[...] o papel da cognição gerencial na evolução de comportamentos institucionalizados em um ambiente competitivo” (LANT e BAUM, 1995, p. 16). Note-se que a proposta implica flexibilizar a noção institucional-contingencial de constituição dos comportamentos em ambiente competitivo como fruto apenas de padrões institucionais. Os mesmos autores afirmam ainda:

[...] é possível que as categorizações cognitivas de gerentes a respeito de quem são competidores relevantes [em seu setor] possam não somente *refletir* os atributos das empresas dentro de grupos competitivos, mas também que as ações desses gerentes baseadas nessas crenças possam de fato *criar* esses grupos. Isso sugere um processo recíproco, onde gerentes *categorizam* grupos competitivos baseados nos atributos e ações dessas empresas, e simultaneamente, os gerentes agem de forma consistente com essas categorizações, deste modo 'ordenando' uma estrutura de grupos estratégicos (LANT e BAUM, 1995, p. 19 – itálicos no original).

Esse processo circular entre cognição, ou interpretação, e estrutura da indústria é modelo que sugere outras formas possíveis para análise da relação entre padrões institucionalizados e reações estratégicas, para além das abordagens lineares ou dicotômicas. Ela consegue capturar, em um único processo, os três fenômenos implicados no processo de

institucionalização, quais sejam, pressões ambientais, interpretação e reação dos atores estratégicos (os dois últimos elementos baseados, como se percebe, na noção de agência).

Em consonância com toda a fundamentação até aqui apresentada, parece possível pensar-se em um fluxo mútuo ou circular entre padrões institucionais e as reações estratégicas que, simultaneamente, refletem, ordenam e criam aqueles padrões. Tal estratégia analítica, além de ser uma via possível para superação das várias dicotomias que marcam a teoria institucionalista em organizações - a principal delas, ao menos em termos de ênfase recente, com a noção de agência estratégica como ela é tradicionalmente entendida – pode também contribuir para a própria expansão do conhecimento em estratégia organizacional, intenção que fica explícita, por exemplo, em esforços recentes de autores brasileiros como Machado-da-Silva e Fonseca (1999); Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) e Vasconcelos (2002).

Lant e Baum (1995) desenvolvem seu esquema analítico apenas em torno da questão institucional-cognitiva – agentes organizacionais definem atributos e ações que consideram caracterizadores de determinados grupos competitivos e também adotam esses atributos e ações, deste modo reforçando a noção por eles mesmos construída. Retomando uma das categorizações propostas na teoria institucional em organizações, sintetizada por Scott (1994; 1995; 2001), parece possível adaptar o argumento fenomenológico central de Lant e Baum (1995): pode-se admitir que agentes organizacionais, principalmente no âmbito estratégico das organizações, em face de convenção normativa socialmente relevante, definem para si o modo como se deveria responder a tal padrão e, então, agem em consonância a isso; ou, em face a uma lei ou qualquer padrão regulativo, definem para si o que a lei (ou padrão) está prescrevendo e, então, agem em consonância com a prescrição interpretada. Em todos os casos, a idéia básica é que não se está respondendo a um padrão externo, mas sim ao resultado de um processo de interpretação e, também, que a própria resposta constitui o mecanismo principal pelo qual aquela interpretação específica adquire conotação de externalidade e passa a constituir o próprio ambiente construído ou, ordenado. Tal modelo é, assim, circular e, concomitantemente, aberto ao ambiente mas também parcialmente fechado pelos processos de definição e interpretação da realidade, sempre necessários para a relação entre sistemas ou atores sociais e a estrutura social, da perspectiva admitida neste estudo (GIDDENS, 1984; BLIKSTEIN, 1995; LUHMANN, 1989; 1995).

Em resumo, parece possível sugerir então que há três formas dominantes de se compreender a relação entre pressões institucionais e a ação organizacional, que são: 1) a idéia de que instituições constituem diretamente as ações (modelo contingencialista puro) –

exemplo parcial em Oliver (1991). Nesse mesmo modelo, incluem-se as perspectivas que admitem a versão contrária, isto é, de que são as ações intencionais que constituem as instituições (modelo econômico); 2) as instituições afetam e são afetadas pelas ações, mas em momentos distintos, como se ocorresse troca de influências. Já nessa linha os processos interpretativos aparecem como importantes elementos intervenientes na troca de afetamento (MILES e SNOW, 1978; FIOL e ALDRICH, 1994; ROBERTS e GREENWOOD, 1997; MAZZIO e MACHADO-DA-SILVA, 2001, e também, parcialmente, OLIVER, 1991); 3) o contexto ambiental, tanto quanto as respostas estratégicas, são constituídos simultaneamente por padrões institucionalizados e pela agência dos atores sociais, pelo menos nos aspectos relevantes para a própria ação²¹.

Assim, instituições e ações não apenas se afetam, mas se constituem mutuamente, para o que os aspectos interpretativos são entendidos como centrais, o próprio locus e o mecanismo dessa circularidade. A diferença entre a segunda e a terceira formas de compreensão acima delineadas não é grande. Repousa apenas na constatação de que, nos autores que admitem a segunda forma, não se dá foco à possibilidade de uma segunda via de interrelação instituição-ação: o foco geralmente está na relação entre ambiente e organizações, intermediadas por processos interpretativos. Não negam, mas também não analisam, a possibilidade, em um único modelo, de afetamento das ações organizacionais sobre o ambiente.

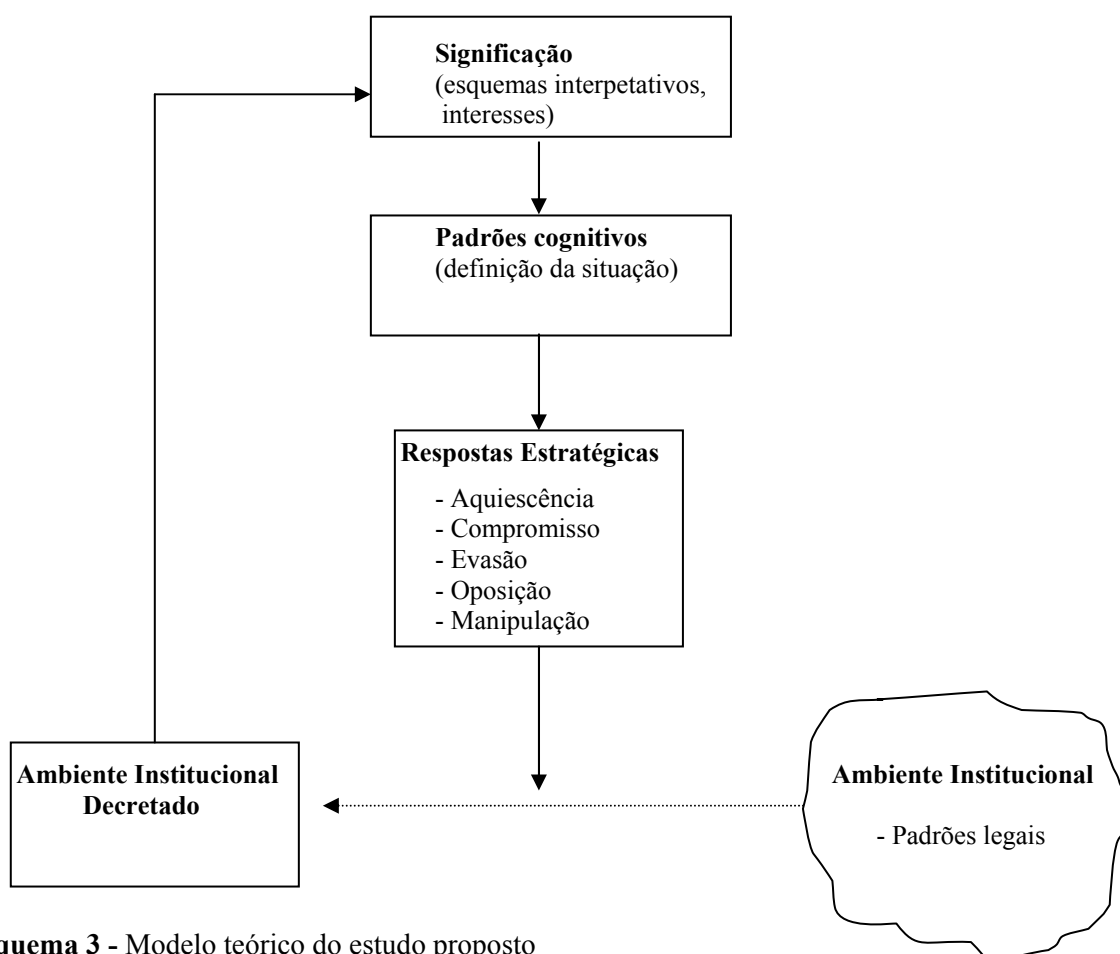
Com base nisso e seguindo modelos já analisados previamente (os modelos baseados nas proposições de Oliver, 1991, e o modelo de construção do referente proposto por Blikstein, 1995), apresenta-se a seguir uma sistematização dessa terceira possibilidade, que representa a inserção da discussão funcional-fenomenológica na proposta de relação entre ambiente institucional e reações estratégicas. O Esquema 3, abaixo apresentado, retrata o modelo teórico geral subjacente a este estudo, que por sua vez dá sustentação a uma série de proposições empíricas que são em seguida delineadas e são exploradas na continuidade deste estudo, em conformidade com parâmetros metodológicos considerados apropriados aos objetivos aqui estabelecidos.

Como bem se percebe, propõe-se aqui seguir a orientação do estudo de Oliver (1991), mas agregando perspectiva que considere não o impacto de características ambientais objetivas sobre a configuração de diferentes respostas estratégicas, senão um possível

²¹ Não é o caso, aqui, de postura construtivista radical: não é premissa deste estudo a negação de qualquer realidade objetiva, nem que essa realidade objetiva seja produto social. A realidade que é socialmente construída é a realidade que é relevante para sistemas ou agentes e não todos os aspectos, quaisquer que sejam eles, daquela realidade.

processo circular entre as próprias respostas estratégicas, os processos interpretativos, na conformação das características do ambiente institucional conforme ele se manifesta para os diferentes agentes e as diferentes organizações implicadas no estudo, além das próprias orientações ambientais externas às organizações.

Lant e Baum (1995) demonstraram como padrões de conformação de setores competitivos podem ter sua origem no âmbito das próprias organizações que os adotam, posteriormente, como modelos externos a serem seguidos. Parece possível sugerir, portanto, que padrões institucionais possam dar origem a respostas organizacionais. Mas é possível também sugerir que o tipo específico destas respostas esteja mais relacionado com padrões interpretativos internos às organizações do que com determinações ambientais. Novamente, demandas objetivas podem ser, da perspectiva dos sistemas, organizações ou agentes, fontes de alguma ação, mas o conteúdo desta ação será explicado pela construção do ambiente, que é feito pelos próprios sistemas, organizações ou atores, de modo completamente autônomo (como supõe a teoria neo-funcionalista) ou, na linha institucional que aqui se utiliza como base, a partir de padrões culturais-cognitivos constituídos em interação social.



Esquema 3 - Modelo teórico do estudo proposto

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos modelos de Oliver (1991) e Blikstein (1995).

No tocante às respostas estratégicas, a tipologia proposta por Oliver (1991) segue uma escala de respostas que aderem mais fortemente – ou passivamente – aos padrões institucionais, até respostas que não aderem, e até rejeitam ativamente, os padrões institucionalizados, havendo a possibilidade de que a adesão se dê num plano apenas ou predominantemente simbólicos – o comportamento de evasão ou de evitar. Nesse sentido, aquela tipologia se aproxima das orientações de Weick e colegas (1969; 1976; 1990) para análise da relação entre organizações e ambientes. Deste modo, respostas estratégicas do tipo aquiescência e comprometimento, em Oliver (1991), parecem ter sua correspondência com o alto grau de conexão das práticas com critérios definidos institucionalmente. Já respostas do tipo evasão compreendem um padrão semi ou frouxamente conectado, enquanto as respostas de oposição e manipulação implicam baixo grau de conexão – ou, até, quando possível, desconexão – com aqueles padrões.

Mas no modelo de respostas, proposto por Oliver (1991), a conexão se dá em relação ao ambiente objetivo: há ou não conexão – aceitação ou rejeição – em relação às características factuais do ambiente. A tipologia daquela autora é, portanto, relacionada com o grau de conexão real entre estratégias e orientações ambientais externas.

O que se sugere, neste estudo, é que tais graus de conexão – e, portanto, as diferentes respostas estratégicas – possam também (ou mais fortemente, talvez) serem relacionadas não com ambientes objetivos, mas com os ambientes que servem como referência para os atores organizacionais, especialmente aqueles que ocupam papel mais importante no processo decisório das organizações. As proposições deste estudo são feitas, portanto, considerando principalmente essa possibilidade, isto é, de que haja circularidade entre as respostas estratégicas e o ambiente (no caso, ordenado ou, em termos institucionais, ambientes de referência), e que essa circularidade tenha nos esquemas interpretativos e interesses o seu mecanismo de ocorrência.

Nesse sentido, parece possível admitir-se que, se a resposta estratégica da organização sob análise puder ser identificada como do tipo aquiescer ou do tipo comprometer (portanto, predominantemente de aceitação de padrões institucionalizados), os esquemas interpretativos e interesses nela predominantes deverão apontar para a interpretação dos padrões institucionais (no caso deste estudo, parâmetros oficiais de qualidade de ensino propostos pela legislação educacional brasileira) como fonte de eficiência em termos de qualidade de ensino, uma vez que aquelas formas de resposta estratégica implicam forte

apego às regras institucionalizadas (OLIVER, 1991). Isso parece se justificar a partir da idéia de que em contextos sociais modernos, o processo de racionalização implica que razões técnicas sejam sempre preferidas a razões de outras ordens (WEBER, 1998; 1985; BRUBAKER, 1984), o que sugere que o esforço para justificação daquela forma de apego venha a convergir para o desenvolvimento de visão predominantemente substantiva (nos termos de ROBERTS e GREENWOOD, 1997; TOLBERT e ZUCKER, 1998; WESTPHAL e ZAJAC, 2001, entre outros) daqueles padrões institucionais ou, em outros termos, uma concepção positiva que resulta na sua internalização.

Decorrente desta forma de interpretação parece possível também admitir que a definição do contexto ambiental predominante nas organizações com tais respostas estratégicas tenderá a indicar a univocidade (e não multiplicidade) em relação ao grau de complexidade ambiental (aqui com referência apenas ao aspecto do número de constituintes percebidos como atuando no ambiente, em relação às questões institucionais mais relevantes); a alta dependência da organização para com constituintes ambientais; a consistência entre demandas ambientais e objetivos organizacionais (no que concerne ao conteúdo institucional do ambiente), a aceitação espontânea como forma de difusão dos padrões institucionais e, finalmente, de segurança em relação à estrutura do ambiente.

Deve-se ter atenção para com o fato de que se está utilizando aqui idéia semelhante à noção de preditores das respostas estratégicas, conforme delineados por Oliver (1991), mas eles são aqui tomados de uma perspectiva que os admite não como características ambientais externas à organização e sim como produto interpretativo-cognitivo dos decisores, no seu esforço por mapear e definir a situação com que se deparam. Desta variação, necessária para este estudo, decorrem também as alterações deste modelo de definição ambiental, em relação ao modelo de preditores delineado por Oliver (1991).

Finalmente, em relação às organizações cujas respostas são caracterizadas como aquiescência ou compromisso, parece possível admitir que a cúpula decisora estará pondo foco sobre aspectos normativos e cognitivos do ambiente institucional, e mesmo que certos aspectos de ordem legal possam vir a ser definidos, no âmbito daquelas organizações, como possuindo algum valor normativo ou mesmo representando a forma correta ou única de se promover avanço qualitativo no ensino superior. Elas deverão, portanto, estar constituindo ou decretando para si ambiente institucional peculiar (aqui chamado de ambiente institucional de referência, no que toca ao conteúdo ambiental a que se referem os dirigentes das organizações sob estudo) que em certos aspectos não terá correspondência com os aspectos mais generalizados e externos mas que, mesmo assim, é entendido como se tivesse realidade

objetiva e externa (da perspectiva dos atores organizacionais) e, portanto, como sendo o parâmetro a ser utilizado para a elaboração estratégica.

Já quando a resposta estratégica da organização sob análise puder ser identificada como de evasão, oposição ou manipulação (onde predomina, portanto, graus variados de rejeição dos parâmetros institucionais), os esquemas interpretativos e interesses predominantes nas organizações deverão apontar para interpretação dos padrões institucionais como fontes de legitimidade em relação à demanda por qualidade de ensino.

Tais respostas estratégicas implicam a busca pela conformidade apenas parcial aos padrões institucionais ou mesmo a não conformidade. Entretanto, pressupõe-se aqui que o fato de ter ocorrido alguma forma de resposta, por menor ou meramente formal que seja, indica que o padrão foi definido como de algum modo inescapável. Em especial em relação a leis, mesmo quando não se concorda com sua validade moral ou técnica, é geralmente difícil escapar de alguma aparência de conformidade. Assim, se ocorre alguma resposta, ela não deverá ter como razão a crença ou confiança na sua validade moral ou técnica (como no caso das respostas dos dois tipos anteriores – aquiescência e compromisso), mas sim porque de algum modo se quer obter ou não perder legitimidade.

Parece possível também que num tipo de resposta extremo, como a manipulação, conforme definida por Oliver (1991), isso também ocorra em grau muito pequeno, enquanto se busca alterar os padrões institucionais de modo a conforma-los às necessidades ou desejos da cúpula organizacional. Em todos esses casos, o que se sugere aqui é que o esforço de justificação daquela forma de conformidade apenas ou predominantemente simbólica venha a convergir para o desenvolvimento de uma visão que enfatiza a sua inadequação técnica para o modelo ou processos organizacionais e, simultaneamente, a necessidade de cumprir requisitos supostamente externos e inescapáveis à vontade dos decisores, requisitos de natureza político-legal, sociais ou de mercado²².

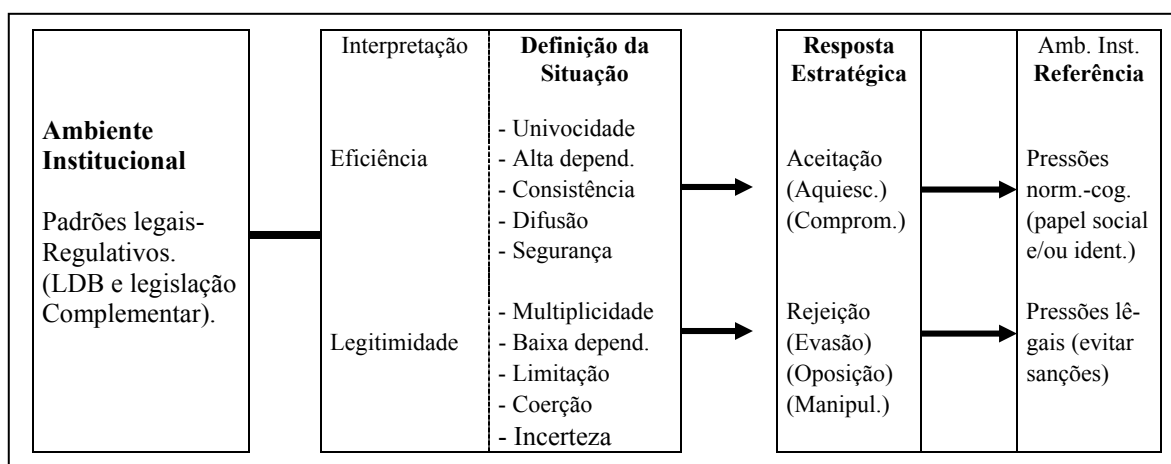
Então, em decorrência, admite-se também que a definição ou cognição predominante naquelas organizações tenderá a mapear ou definir a situação como circunstância de multiplicidade de constituintes, de não existência de alto grau de dependência da organização para com aqueles constituintes, de inconsistência com os objetivos organizacionais, de coerção como mecanismo de difusão e de incerteza como característica ambiental, em consequência dos padrões impostos.

²² Também em função dessa observação, parece plausível admitir que dificilmente se pode identificar respostas de radical rejeição de padrões institucionalizados, quando estes se referirem à estrutura legal vigente. O mais provável é a identificação de padrões parciais de rejeição, quando ela aparece.

Finalmente, parece possível admitir que a cúpula decisora, nestes casos, estará pondo foco sobre os aspectos legais do ambiente institucional, e mesmo os aspectos normativos e os padrões institucionalizados de cognição, relativos à questão específica sob estudo, tenderão a ser vistos como se difundindo por meio de sanções sociais aplicadas sobre os agentes que não aderem a eles, à semelhança do que ocorre com a lei. Nestas organizações o ambiente de referência tenderá a ser predominante coercitivo, onde a questão da qualidade de ensino será vista como mal determinada mas em relação à qual a organização também não detém total autonomia, mesmo que a deseje.

Finalmente, um padrão duplo também parece possível em termos empíricos. Considerando-se que tal pureza de formas de resposta estratégica seja uma construção teórica e que em termos empíricos as respostas nem sempre (ou quase nunca) possam ser identificadas de modo tão distinto, parece pertinente e prudente admitir interpretações ambíguas ou duplas entre busca por eficiência e por legitimidade e nas definições ambientais. Nesses possíveis casos os demais aspectos da análise deverão se apresentar de forma mesclada, com diferentes combinações de definição e ordenação do ambiente institucional. Espera-se que com dados empíricos, essas análises sejam melhor exploradas e que, pelo menos, se possa identificar predominâncias, se não as relações aqui propostas de forma altamente puristas. Em resumo, o modelo derivado destas considerações feitas ao longo deste capítulo, é um modelo eminentemente teórico. O modelo que se tem com a consecução do estudo completo (teórico-empírico), indica (como se verá nos capítulos posteriores), tanto os pontos de limitação do modelo quanto os aspectos em que se pode aceitar, e até estender, as relações teóricas aqui propostas.

Essas proposições de estudo, aqui delineadas, são resumidas no Esquema 4 abaixo e, também, são novamente reproduzidas sinteticamente na parte destinada à explicação da metodologia utilizada neste estudo (o próximo capítulo), onde as proposições são reapresentadas na forma de hipóteses de pesquisa.



Esquema 4 - Proposições teórico-empíricas do estudo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3 METODOLOGIA

3.1 Especificação do Problema de Pesquisa.

Nas discussões finais do capítulo referente à base teórico-empírica foram apresentadas algumas relações possíveis entre as categorias centrais deste estudo, das quais procurou-se evidenciar proposições norteadoras para a análise dos dados. Mesmo considerando-se a natureza descritiva da pesquisa, parece conveniente elaborar, a partir das proposições, hipóteses de estudo para nortear a análise dos dados.

Essas hipóteses são abaixo descritas. Elas serão exploradas por meio de procedimentos quantitativos e, principalmente, qualitativos de análise de dados, conforme se define posteriormente.

Hipóteses de Pesquisa:

1. Os padrões institucionais legais-normativos não gerarão respostas estratégicas idênticas nas organizações de ensino superior (IES) consideradas para o estudo;
2. Há relação entre o tipo de resposta estratégica declarada e a interpretação predominante (fonte de eficiência ou fonte de legitimidade) em relação aos parâmetros de qualidade legalmente determinados, nas IES consideradas para o estudo;
 - 2.a. IES cuja resposta estratégica declarada por seus dirigentes for identificada como predominantemente de Aceitação dos parâmetros determinados legalmente apresentarão interpretação daqueles parâmetros predominantemente como fonte de eficiência;
 - 2.b. IES cuja resposta estratégica declarada por seus dirigentes for identificada como predominantemente de Rejeição dos parâmetros determinados legalmente apresentarão interpretação daqueles parâmetros predominantemente como fonte de legitimidade;

3. Há relação entre o tipo de resposta estratégica declarada, o padrão de interpretação predominante e a definição predominante, por parte dos dirigentes, do contexto ambiental das IES consideradas para o estudo;

3.a. IES cuja resposta estratégica declarada for identificada como predominantemente de Aceitação dos parâmetros legais e cuja interpretação predominante for de que os critérios são fonte de eficiência, terão seu contexto ambiental definido predominantemente como possuindo as seguintes características: univocidade, alta dependência, consistência, difusão e segurança;

3.b. IES cuja resposta estratégica declarada for identificada como predominantemente de Rejeição dos parâmetros legais e cuja interpretação predominante for de que os critérios são fonte de legitimidade, terão seu contexto ambiental definido predominantemente como possuindo as seguintes características: multiplicidade, sem dependência, limitação, coerção e incerteza;

4. Há relação entre o tipo de resposta estratégica declarada, o padrão de interpretação e a constituição predominante do ambiente institucional de referência (se elementos regulativos e/ou normativos e/ou cognitivos), nas IES consideradas para o estudo;

4.a. Quando forem observadas relações do tipo das expressas na hipótese 2.a., o ambiente institucional de referência será definido como constituído predominantemente de elementos normativos-cognitivos (a necessidade de atender os parâmetros oficiais será definida predominantemente como questão de cumprimento de papel social ou como questão de identificação);

4.b. Quando forem observadas relações do tipo das expressas na hipótese 2.b., o ambiente institucional de referência será definido como constituído predominantemente de elementos legais-regulativos (a necessidade de atender aos parâmetros oficiais será definida predominantemente como forma de evitar possíveis sanções).

As categorias analíticas implicadas no estudo, e suas relações, são resumidas no Esquema 4, apresentado no final do capítulo anterior.

Definição Constitutiva e Operacional das Categorias Analíticas Centrais:

a. Ambiente Institucional:

D.C.: “[...] ambientes institucionais são caracterizados pela elaboração de regras e requerimentos em relação aos quais organizações individuais devem se conformar no sentido de obterem legitimidade e suporte” (SCOTT, 1992, p. 132). Os aspectos institucionais de um ambiente podem ser classificados como padrões ou sistemas legais-regulativos, normativos e cognitivos (SCOTT, 1992; SCOTT, 1995; MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1999; SCOTT, 2001).

a.1. Padrões institucionais legais-regulativos:

D.C.: A estrutura de regras formais vigentes em determinado contexto social e que é sustentada por sanções e agências responsáveis por sua imposição sobre os demais agentes sociais (SCOTT, RUEF, MENDEL e CARONNA, 2000). Tais elementos possuem natureza legal e são geralmente exercidos ou aplicados de forma coercitiva (WEBER, 1998; DIMAGGIO e POWELL, 1991; SCOTT, 1995; ANDRADE FILHO e MACHADO-DA-SILVA, 2002).

D.O.: Neste estudo os padrões institucionais legais-regulativos foram identificados mediante análise documental e análise de conteúdo das disposições legais relativas ao ensino superior, contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB, Lei nº 9.394, de 1996) e da seguinte legislação complementar: Lei nº 9.131 (24/11/1995); Lei nº 9.192 (21/12/1995); Decreto nº 2.026 (10/10/1996); Decreto nº 2.207 (15/04/1997); Decreto nº 2.306 (19/08/1997); Decreto nº 3.860 (09/07/2001); Portaria MEC nº 2.040 (22/10/1997); Portaria nº 2.041 (22/10/1997); Portaria nº 641 (13/05/1997); Portaria nº 877 (30/07/1997); Portaria nº 971 (22/08/1997); Portaria nº 606 (08/04/1999); Portaria 755 (11/05/1999); e também a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior), de agosto de 2003.

b. Ambiente Institucional de Referência:

D.C.: conjunto de características ambientais definidas pelos próprios dirigentes das organizações, por meio de seus esquemas interpretativos (MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1996; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999), o que faz com que o ambiente seja diferenciado, em termos de contexto (local, regional, nacional,

internacional) ou de conteúdo (elementos institucionais predominantes), para diferentes organizações, mesmo dentro de um mesmo setor. Isso implica que o ambiente relevante para a organização é produto da “[...] delimitação que a própria organização faz de seu campo de atuação” (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999). O ambiente de referência é, enquanto tal, uma elaboração cognitivo-cultural. Quanto aos elementos de diferenciação do ambiente, este estudo os analisa a partir de seu conteúdo ou, seus elementos constituintes, a partir dos pilares institucionais definidos por Scott (1995; 2001). Contudo, tais elementos são tomados aqui de forma não objetiva, mas sim a partir da subjetividade dos agentes, na medida em que eles recebem as pressões institucionais, interpretam-nas e, de igual modo, põem foco de atenção sobre um ou mais tipos de elementos institucionais. Deste modo, o **AIR** constitui-se aqui, conceitualmente, em outra das dimensões da definição do contexto ambiental.

D.O.: o **AIR** foi considerado, neste estudo, como constituindo-se da esfera (conjunto de elementos) legais-regulativos quando se observou nos dados (provenientes de análise de conteúdo e documental das entrevistas e de documentos, além dos mapas cognitivos dos dirigentes) predominância do objetivo de evitar possíveis sanções provenientes do não atendimento dos parâmetros oficiais de qualidade de ensino. De igual modo, foi considerado como constituindo-se da esfera normativa quando se observou nos dados justificação do atendimento em razão do cumprimento de papel social por parte da organização. Finalmente, foi considerado como constituindo-se da esfera cognitiva quando se observou nos dados justificação do atendimento dos parâmetros em função de mimetismo em relação a outros atores sociais, com os quais a organização é identificada por seus dirigentes.

c. Interpretação.

D.C.: processo de significação ou, atribuição de significados a objetos (em sentido amplo) da realidade ou, de algum modo, percebidos pelo sujeito como externos à sua consciência.

D.O.: Interpretação, neste estudo, consistiu na identificação do significado predominante (se fonte de eficiência no ensino ou fonte de legitimidade em face do ambiente) atribuído pelos dirigentes das organizações de ensino sob estudo, aos critérios de qualidade de ensino legalmente definidos. Estes significados, por sua vez, foram inferidos a partir da identificação de esquemas interpretativos (crenças e valores) e interesses predominantes no discurso daqueles dirigentes, identificação esta realizada por meio de análise documental e de

conteúdo de entrevistas e publicações internas das organizações (análise de mapas cognitivos também foi utilizada, de forma complementar).

c.1. Fonte de Eficiência:

D.O.: A interpretação dos critérios de qualidade de ensino legalmente definidos como solução real para o problema da oferta de ensino superior de alto nível. Neste sentido, atribui-se validade instrumental a tais critérios. Especificamente, quando a análise documental e de conteúdo das entrevistas e publicações internas (e, complementarmente, os mapas cognitivos) apontaram a existência de elementos que indicavam crença de que o atendimento daqueles critérios resulta em ensino de alto nível, e/ou sua prescrição normativa enquanto tal (ver POWELL, 1991; HOLM, 1995; ROBERTS e GREENWOOD, 1997; DIRSMITH, FOGARTY e GUPTA, 2000). Convém esclarecer que se admite aqui que a relação de eficácia indica apenas se um objetivo foi alcançado. Já a relação de eficiência indica se aquele objetivo foi alcançado da melhor forma possível, o que implica geralmente com o menor dispêndio possível de recursos. De qualquer modo, o objetivo em questão há que ter sido alcançado pois, do contrário, seria forçoso admitir que a forma mais eficiente de se fazer algo seria, sempre, não fazê-lo. Deste modo, o conceito de eficiência é apenas mais amplo, que inclui a noção de eficácia, e não o seu contraponto, e é nesse sentido que ele é utilizado neste estudo, uma vez que o processo de institucionalização deve significar primeiramente a aceitação dos parâmetros oficiais como meios para alcance de real qualidade de ensino mas, também e à medida que ele se intensifique, a melhor forma de oferecer ensino de boa qualidade.

c.2. Fonte de Legitimidade:

D.O.: A interpretação dos critérios de qualidade de ensino legalmente definidos como se fossem regras sociais. Especificamente, quando a análise documental e de conteúdo das entrevistas e publicações internas (e, complementarmente, os mapas cognitivos) apontaram a existência de elementos que indicavam a interpretação daqueles critérios como regras em relação às quais a divergência, mesmo que não afete a real qualidade do ensino ministrado, trará consequências de natureza sociopolítica (e, secundariamente, econômicas), afetando a imagem da organização perante a sociedade e/ou sua legalidade perante o Estado (ver DIMAGGIO, 1991; ALDRICH e FIOL, 1994; ROBERTS e GREENWOOD, 1997).

Nesse sentido, atribui-se validade simbólica (e, secundariamente, econômica) aos padrões ambientais.

Observação: Como este estudo se limita ao plano discursivo, deve-se ressaltar que as análises efetuadas revelam mais apropriadamente o discurso que os dirigentes entrevistados e suas organizações consideram como mais legítimo e, portanto, mais aceitável para terceiros, isto é, o discurso de que os critérios oficiais de qualidade são fonte de eficiência operacional ou o discurso de que tais critérios são apenas fonte de legitimidade. Não se pode afirmar, com os dados deste estudo, que aqueles dirigentes de fato acreditem ou valorizem estes critérios desta ou daquela forma (uma vez que se pressupõe aqui que as entrevistas revelam mais aspectos culturais do que aspectos da realidade de fato). Deste modo (e ressaltando novamente), tais dados apontam predominantemente para o discurso que aqueles dirigentes consideram como mais aceitável.

c.3. Esquemas Interpretativos:

D.C.: elementos cognitivos e normativos por meio dos quais o mundo das experiências é ordenado e interpretado (SCHUTZ, 1967; BARTUNEK, 1984). Seguindo esta orientação genérica, os esquemas interpretativos foram entendidos neste estudo como o conjunto de pressupostos básicos compartilhados por dirigentes das organizações sob estudo a respeito do por que eventos ocorrem do modo como eles ocorrem [crenças] e de como as pessoas devem agir em relação a diferentes situações [valores] (BARTUNEK, 1984), referindo-se portanto a crenças, valores e também interesses manifestos pelos decisores organizacionais (RANSON, HININGS e GREENWOOD, 1980; BARTUNEK, 1984; HININGS e GREENWOOD, 1988; MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1993 e 1995; MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999).

D.O.: Os esquemas interpretativos foram identificados por meio de análise documental e de conteúdo de entrevistas com dirigentes das organizações sob estudo, análise dos mapas cognitivos produzidos a partir daquelas entrevistas e também análise de conteúdo de publicações internas das organizações sob estudo, nas ocasiões em que se observou a manifestação de crenças e valores dos dirigentes em relação aos critérios de qualidade definidos na legislação brasileira do ensino superior e também a manifestação de interesses daqueles dirigentes e das organizações sob sua direção.

c.4. Crenças:

D.C.: o assentimento quanto à veracidade de determinadas proposições que explicam a ocorrência de eventos ou circunstâncias ou mesmo as relações causais que os produzem (LALANDE, 1999). São explicações do mundo circundante, tendo, portanto, força de juízos de fato para aqueles que as manifestam (SCHUTZ, 1967; 1979; RANSON, HININGS e GREENWOOD, 1980).

D.O.: as crenças foram identificadas neste estudo mediante análise documental e análise de conteúdo das entrevistas realizadas com dirigentes das organizações sob estudo e também análise de conteúdo de publicações internas daquelas organizações (e, de modo apenas complementar, análise dos mapas causais dos dirigentes), referindo-se às explicações fornecidas por aqueles dirigentes que expressam suas convicções a respeito de eventos e circunstâncias relacionados aos critérios oficiais de qualidade de ensino e a respeito de suas ações tomadas no sentido de atender (ou não) a legislação do ensino superior.

c.5. Valores:

D.C.: Objetos (no sentido amplo) considerados por pessoas ou grupos como merecedores de estima ou que são desejados e desejáveis (LALANDE, 1999). Especificamente aqui (e para distingui-los dos interesses), foram considerados valores os objetos ou fins considerados pelos dirigentes como sendo moralmente desejáveis, tanto para si quanto para as demais pessoas (ou demais organizações), sendo alvo da preferência das pessoas enquanto cursos de ação ou fins a serem perseguidos, constituindo o que se pode definir como normas no plano das convenções sociais (RANSON, HININGS e GREENWOOD, 1980; BARTUNEK, 1984; HININGS e GREENWOOD, 1988; WEBER, 1996; 1998).

D.O.: Os valores foram identificados e estudados mediante análise documental e análise de conteúdo das entrevistas realizadas com dirigentes das organizações sob estudo e também análise de conteúdo de publicações internas daquelas organizações (e, de modo apenas complementar, análise dos mapas causais dos dirigentes), referindo-se a preferências e normas sociais que deveriam ser seguidas pelas pessoas ou agentes na sua busca por atender (ou não) os critérios de qualidade de ensino.

c.6. Interesses:

D.C.: Objetos ou fins que são econômica ou materialmente desejados por pessoas ou grupos, uma vez que são entendidos como vantajosos enquanto instrumento para o

atendimento de suas necessidades reais ou potenciais individuais (HININGS e GREENWOOD, 1988; LALANDE, 1999).

D.O.: Os interesses foram identificados e estudados mediante análise documental e análise de conteúdo das entrevistas realizadas com dirigentes das organizações sob estudo e também análise de conteúdo de publicações internas daquelas organizações (e, de modo apenas complementar, análise dos mapas causais dos dirigentes), referindo-se a expressões dos desejos de natureza econômica ou material, pessoais ou relativos às suas organizações, manifestos pelos dirigentes das organizações sob estudo.

d. Definição da Situação:

D.C.: padrões de descrição da realidade ou contexto circundante que, quando definidos como compartilhados, são entendidos como mais estáveis que a mera percepção, sendo produtos mais culturais-cognitivos do que apenas cognitivos. Em termos lingüísticos, se a interpretação é definida como processo de referência (BLIKSTEIN, 1995), a definição da situação pode ser definida como o referente (BLIKSTEIN, 1995; SCOTT, 2001), o objeto extralingüístico que não é a realidade objetiva, mas “estruturações impostas à realidade pela interpretação humana” (COSERIU apud BLIKSTEIN, 1995, p. 46).

D.O.: Definição da situação foi operacionalizada neste estudo com base nas (mas não estritamente igual às) dimensões preditivas das respostas estratégicas, apresentadas por Oliver (1991), isto é, (1) o número de constituintes ambientais exercendo pressão sobre a organização (acrescentou-se ainda, para análise desta dimensão, também a análise da convergência ou não das demandas daqueles constituintes); (2) a existência de alta dependência da organização para com aqueles constituintes; (3) o conteúdo dos requisitos institucionais; (4) a forma de difusão das demandas institucionais e (5) a própria estrutura do ambiente.

Enquanto definição da situação, estas dimensões preditivas não foram analisadas como fatores afetando diretamente a organização, mas sim dependentes da descrição efetuada pelos próprios dirigentes, na medida em que observam e interpretam a pressão institucional para atendimento dos critérios oficiais de qualidade de ensino. Esta descrição do ambiente na perspectiva dos dirigentes foi identificada mediante análise dos mapas causais daqueles dirigentes, construídos a partir das respostas fornecidas nas entrevistas (a análise documental e análise de conteúdo daquelas entrevistas e das publicações internas também serviram para

essas descrições, mas apenas de forma complementar). Deste modo, elaborou-se um padrão dicotômico de categorias relacionadas àquela definição da situação, sendo:

- (1) Univocidade X Multiplicidade de constituintes: quando as relações causais identificadas nos mapas cognitivos – além de crenças, valores e interesses – apontaram para a descrição, por parte dos dirigentes, de predominância de apenas um, ou de vários agentes, pressionando para o atendimento ou não dos critérios oficiais de qualidade de ensino. Além disso, analisou-se também a multiplicidade ou não de demandas, isto é, a descrição, por parte dos dirigentes, de convergência ou não das demandas entre os constituintes ambientais, nos casos em que se observou multiplicidade de constituintes;
- (2) Sim (alta dependência) X Não (sem alta dependência): quando as relações causais identificadas nos mapas cognitivos – além de crenças, valores e interesses – apontaram para a descrição, por parte dos dirigentes, da existência ou da não existência de alto grau de dependência da organização para com os constituintes ambientais implicados no atendimento ou não dos critérios oficiais de qualidade de ensino. Considerou-se tanto o Estado quanto os demais constituintes, nos casos onde multiplicidade de constituintes foi observada;
- (3) Consistência com os objetivos X Limitação dos objetivos organizacionais: quando as relações causais identificadas nos mapas cognitivos – além de crenças, valores e interesses – apontaram para a descrição, por parte dos dirigentes, dos critérios oficiais de qualidade de ensino como fatores que coincidem com objetivos organizacionais e, portanto, facilitam seu alcance, ou como fatores inconsistentes com aqueles objetivos e, portanto, limitadores do seu alcance. Considerou-se também o tipo de objetivo com o qual há consistência ou limitação (objetivos educacionais, quando se referem a metas operacionais vinculadas diretamente ao ensino na organização – por exemplo, formação dos alunos para o mercado de trabalho, engajamento de professores e alunos, etc; objetivos materiais, quando se referem diretamente a interesses financeiros ou vinculados aos resultados materiais e concretos pretendidos pelos dirigentes – por exemplo, crescimento da organização, atração de novos alunos, etc);
- (4) Aceitação espontânea X Coerção: quando as relações causais identificadas nos mapas cognitivos – além de crenças, valores e interesses – apontaram para a descrição, por parte dos dirigentes, dos critérios oficiais de qualidade de ensino como estando se difundindo no ambiente por sua aceitação generalizada e

espontânea por parte da sociedade e das organizações implicadas, ou como estando sendo impostos coercitivamente pelo Estado e pelos demais constituintes. Considerou-se também o significado atribuído à forma de difusão, se positiva ou negativa (quando se atribuía valor positivo ou negativo à aceitação ou à coerção);

- (5) Segurança X Incerteza: quando as relações causais identificadas nos mapas cognitivos – além de crenças, valores e interesses – apontaram para a descrição, por parte dos dirigentes, dos critérios oficiais de qualidade de ensino como resolvendo um problema de incerteza ambiental, gerando portanto maior segurança em relação à problemática da qualidade e da gestão das IES ou, ao contrário, como aumentando a incerteza ambiental. Considerou-se também o significado atribuído à estrutura ambiental, se positiva ou negativa (quando se atribuía valor positivo ou negativo à segurança ou à incerteza com as quais aqueles dirigentes definem a estrutura do ambiente).

e. Respostas Estratégicas:

D.C.: O comportamento das organizações em reação a pressões para conformidade com o ambiente institucional (OLIVER, 1991) ou, como definido neste estudo, reação a essas pressões conforme elas são interpretadas e definidas pelos decisores organizacionais, podendo variar desde um padrão altamente voluntarista que implica na tentativa de interferir nos critérios institucionais até um padrão de não-escolha ou de simples reprodução dos padrões sociais (OLIVER, 1991; FONSECA, 2003).

D.O.: As respostas estratégicas de dirigentes de IES do Estado de São Paulo foram definidas por meio de análises estatísticas multivariadas aplicadas a questionários elaborado com base nos cinco tipos de respostas estratégicas propostas por Oliver (1991) – aquiescência, compromisso, evasão, desafio e manipulação (ver também FONSECA, 2003) – e com base também na adaptação elaborada por Machado-da-Silva (2003). Estas respostas se distribuem em um contínuo que vai da aceitação (aquiescência e compromisso) das pressões institucionais até sua rejeição (evasão, desafio e manipulação). Após as análises estatísticas, foram definidos três tipos de respostas estratégicas identificáveis no grupo de IES analisadas: aceitação, cooptação e rejeição parcial.

e.1. Aceitação parcial:

D.O.: Definiu-se como respostas estratégicas de aceitação o padrão de respostas dos casos agrupados no cluster 1 (ver Tabelas 4 e 5, no próximo capítulo), cuja predominância recaiu sobre os fatores 'RELEVÂNCIA', 'CERIMONIALISMO' e 'DIFUSÃO DE CRITÉRIOS' (ver Tabela 3, no próximo capítulo).

e.2. Cooptação:

D.O.: Definiu-se como respostas estratégicas de aceitação o padrão de respostas dos casos agrupados no cluster 2 (ver Tabelas 4 e 5), cuja predominância recaiu sobre os fatores 'COOPTAÇÃO', e 'LEGITIMIDADE' (ver Tabela 3).

e.3. Rejeição parcial:

D.O.: Definiu-se como respostas estratégicas de aceitação o padrão de respostas dos casos agrupados no cluster 1 (ver Tabelas 4 e 5), cuja predominância recaiu sobre o fator 'OPOSIÇÃO' (ver Tabela 3).

O grupo de Cooptação foi, posteriormente, analisado em conjunto com os casos do Grupo de Rejeição Parcial, uma vez que, pela definição conceitual, a cooptação é também um tipo de rejeição (OLIVER, 1991).

Outros Termos Relevantes ao Estudo:

Dirigentes de nível estratégico: professores ou administradores das organizações de ensino, incluindo o dirigente principal representante oficial da organização junto ao MEC, com poder de decisão em questões centrais (principalmente relacionadas aos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros da organização de ensino).

Parâmetros de Qualidade de Ensino Superior: foram definidos, a partir da análise da legislação pertinente, como os critérios oficiais de qualidade (sendo estes, três: a organização didático-pedagógica, principalmente o projeto pedagógico, a qualificação do corpo docente e as condições físicas de ensino) e os instrumentos oficiais de avaliação (avaliações pelas comissões de especialistas e, principalmente, o Exame Nacional de Cursos – Provão).

IES: Instituições de Ensino Superior. Manteve-se o termo “Instituições” neste estudo apenas como mecanismo de simplificação, uma vez que é o termo correntemente utilizado na legislação nacional sobre o ensino superior e também amplamente utilizado no meio acadêmico e organizacional. Corresponde às entidades responsáveis pela oferta de ensino superior no país e, portanto, não pode ser confundido com o termo utilizado na teoria institucional, posto que corresponde, neste caso, às organizações que operacionalizam a educação superior no país. Privadas quando, conforme define a legislação (LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), forem “mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (Art. 19). Nesses casos, elas poderão ser enquadradas como definido no Art. 20 da mesma Lei:

I particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV filantrópicas, na forma da lei.

Padrões institucionais normativos: “Sistemas de regras mais informais e difusas que operam estruturando expectativas e estabelecendo e reforçando um sistema de obrigações mútuas” (SCOTT, RUEF, MENDEL e CARONNA, 2000, p. 168). São também descritas como valores morais ou obrigações internalizadas pertencentes ao âmbito das convenções sociais (SCOTT, 1995; WEBER, 1998).

Padrões institucionalizados de cognição: Sistemas de conhecimentos e interpretações que condicionam ou influenciam a concepção que indivíduos e grupos têm quanto à sua realidade circundante e o modo de agir em relação a essa realidade percebida (SCOTT, 1995; SCOTT, RUEF, MENDEL e CARONNA, 2000), quando tais elementos se manifestarem num plano inconsciente ou pouco racionalizável. Tais elementos são difundidos e internalizados não intencionalmente como respostas a incertezas que se buscam minimizar (DIMAGGIO e POWELL, 1991), enquanto crenças, tipificações ou scripts que terminam por “[...] controlar nossa concepção sobre o que é o mundo e quais tipos de ação podem ser tomadas por quais tipos de atores” (SCOTT, 1995, p. xviii).

3.2. Delimitação e “design” da Pesquisa.

População e amostragem.

População: A primeira fase do estudo abrangeu organizações de ensino superior (IES) privadas do Estado de São Paulo, academicamente organizadas como Centros Universitários, Centros de Educação Tecnológica, Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos ou Escolas de Ensino Superior. O total de IES envolvidas nessa primeira fase foi de 420 organizações.

A segunda fase abrangeu as organizações de ensino superior que responderam afirmativamente à primeira fase, num total de 44 organizações.

Em todas as etapas, foram excluídas as IES organizadas academicamente como Universidades, em razão da dificuldade de identificação das categorias analíticas envolvidas no estudo em estruturas acadêmicas e organizacionais tão grandes e complexas quanto a das Universidades, mesmo em se tratando de Universidades privadas. Ainda, como não houve resposta de qualquer Centro Acadêmico à primeira fase do estudo, as organizações classificadas sob essa categoria administrativa também foram excluídas na segunda fase do estudo.

Amostragem: a escolha das IES privadas do Estado de São Paulo baseou-se em conveniência (MILES e HUBERMAN, 1994), uma vez que aquele Estado possui elevado número de organizações de ensino superior privadas em qualquer uma de suas várias formas de organização acadêmica e categoria administrativa, fator que em princípio facilitaria a obtenção de respostas, e também em razão de sua localização geográfica. Participaram da primeira fase do estudo um total de 420 IES, cuja relação foi obtida junto ao *Website* do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (relação extraída no mês de junho de 2003). Destas, 44 responderam ao questionário inicial utilizado para identificar respostas estratégicas naquelas organizações de ensino.

Das 44 IES que responderam à primeira consulta, extraiu-se uma segunda amostra de 9 IES que se constituíram nos casos para estudo qualitativo. Estas organizações foram selecionadas por meio de escolha proposital (KIDDER, 1987) ou por critério (MILES e HUBERMAN, 1994), conforme as especificações sugeridas tanto pela análise teórico-empírica da temática sob estudo quanto pelas análises estatísticas (abaixo descritas) a que

foram submetidas as respostas obtidas com o questionário inicial. Foram selecionados, então, 5 casos pertencentes ao cluster de IES cuja resposta estratégica predominante seguia um padrão que denominou-se de aceitação dos critérios estabelecidos pela legislação educacional; 3 casos pertencentes a outro cluster cuja resposta estratégica predominante seguia padrão que denominou-se de oposição e, finalmente, 1 caso cujo padrão de resposta foi denominado de cooptação. Informações precisas a respeito dos procedimentos estatísticos e qualitativos que fundamentaram essa divisão dos grupos de organizações e a escolha dos casos são prestadas no capítulo referente à análise dos dados, na parte relativa à análise das respostas estratégicas das organizações sob estudo. Ainda convém ressaltar que, tanto aqui quanto nos demais momentos deste estudo, o nome das IES e de seus dirigentes é omitido para assegurar o sigilo das informações prestadas e o anonimato das pessoas e organizações abordadas no estudo.

Dados genéricos das 420 IES inicialmente relacionadas para a primeira fase do estudo (a população inicial do estudo), das 44 IES respondentes e das 9 IES selecionadas como casos para a parte qualitativa do estudo (como a seguir especificado) são apresentados na Tabela 1.

Uma vez selecionados os casos, as organizações foram consultadas e realizou-se a etapa qualitativa do estudo. Nesta etapa, foram consultados dirigentes das IES, cuja seleção também se deu por escolha proposital: foram entrevistados sempre o ou a dirigente responsável pelas respostas ao questionário inicial e outros ou outras dirigentes por ele ou ela apontados como importantes no processo decisório da organização de ensino (em alguns casos e sempre sob indicação do ou da dirigente principal, foram entrevistados também membros do segundo escalão da direção das organizações). Ainda é importante esclarecer que não se consultaram dirigentes das mantenedoras das IES, mas sempre os dirigentes da própria organização de ensino.

TABELA 1 – Dados genéricos das organizações abrangidas pelo estudo.

		<u>População</u>	<u>1ª Amostra</u> (Respondentes)	<u>2ª Amostra</u> (Casos)
Organização Acadêmica	Centro de Educação Tecnológica	22	6	1
	Centro Universitário	31	2	0
	Instituto ou Escola Superior	31	2	1
	Faculdade	317	31	7
	Faculdades Integradas	47	3	0
Localização	Capital	124	16	5
	Região Metropolitana	39	7	2
	Interior	285	21	2
Categoria Administrativa	Particular em sentido estrito	394	41	8
	Filantrópica	42	2	0
	Confessional	2	0	0
	Comunitária	2	0	0
	Filantrópica-Comunitária	2	0	0
	Filantrópica-Confessional	6	1	1
Ano de Criação	Antes de 1971	50	7	1
	1971 a 1980	55	6	2
	1981 a 1990	29	3	0
	1991 a 2000	161	13	4
	2001 e após	158	15	2
TOTAL		448	44	9

Fonte: Dados obtidos junto ao INEP, no período de junho/2003.

Abaixo faz-se constar a relação de pessoas entrevistadas e o número total de dirigentes em cada um dos casos:

TABELA 2 – Número de dirigentes entrevistados em cada Caso.

CASO	Nº Dirigentes (Primeiro Escalão)	Entrevistados (Primeiro Escalão)	Entrevistados (Segundo Escalão)
1	3	2	-
2	8	2	-
3	6	2	-
4	2	2	-
5	3	3	1
6	4	2	1
7	Não divulgado	2	1
8	2	1	-
9	3	2	-
TOTAL		18	3
			21

Fonte: Dados compilados pelo autor.

Delineamento da Pesquisa.

Este estudo pode ser caracterizado como não experimental (KERLINGER, 1980) porque buscou analisar relações entre categorias analíticas *ex post facto* e não variáveis manipuláveis. O principal método utilizado foi o de estudo comparativo de casos, que permite estabelecer relações entre variáveis, conceitos e categorias e “[...] fornece meios para uma verificação e ajuda a especificar sob que condições as relações trazidas à luz se verificam” (BRUYNE, HERMAN e SCHOUTHEETE, 1991, p. 229).

Apesar de Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) sugerirem que a melhor perspectiva para os estudos comparativos de casos é a longitudinal, este estudo manteve uma perspectiva transversal de análise em função de três limitações: primeiramente, o fato de as categorias analíticas implicadas no estudo serem temporalmente dependentes (era de se esperar que a interpretação dada por indivíduos para as respostas estratégicas de suas

organizações sofresse, ao longo do tempo, influência de fatores intervenientes como a memória, o fato de tais respostas terem sido bem ou mal sucedida e, principalmente, eventos presentes que sempre afetam a significação retrospectiva, como apontam Schutz, 1967; Weick, 1969 e Pfeffer e Salancik, 2003, dentre outros autores).

Em segundo lugar, tal perspectiva foi a opção dada ao estudo em razão do setor organizacional escolhido para o estudo: uma rápida observação prévia do ano de autorização de funcionamento das entidades de ensino superior privadas, no Estado de São Paulo como em todo o território nacional, foi suficiente para apontar que a maioria delas iniciou suas atividades muito recentemente e propor um estudo longitudinal iria excluir do estudo uma significativa parcela de organizações.

Finalmente, a limitação de tempo para conclusão deste estudo sugeria que excluir as entidades mais recentemente fundadas poderia ser bastante problemático, além de que estudos longitudinais, por suas próprias características, demandam maior tempo para estabelecimento de contato com respondentes e para coleta de dados primários e secundários.

Vários são os autores (em geral, MILES e HUBERMAN, 1994; DENZIN e LINCOLN, 1994; YIN, 2002) que apontam como uma das mais fortes características dos estudos qualitativos – e uma de suas maiores vantagens – a flexibilidade em termos processuais, o que significa que vários aspectos metodológicos podem e até devem sofrer ajustes e modificações no decorrer do processo de pesquisa, além de que podem ser desenvolvidos até mesmo para incorporar procedimentos quantitativos como apoio para coleta ou análise de dados. Como se explicará abaixo, este estudo utilizou-se de técnicas quantitativas de análise de dados como forma de escolher casos para posterior análise qualitativa.

Parece ser importante destacar também que, apesar de os estudos de caso do tipo isolado ou do tipo comparativo visarem principalmente aprofundar conhecimento sobre grupos sociais (indivíduos, organizações, entidades, etc) eles também podem ser utilizados para teorizar sobre regularidades de processos e estruturas sociais, como afirma Becker (1997), ainda que não possam ser utilizados quando a intenção é gerar teorias generalizáveis para além do âmbito de sua abrangência específica.

Em relação aos dados utilizados na pesquisa, eles tiveram natureza predominantemente (mas não exclusivamente) qualitativa. De fato e como afirmam Miles e Huberman (1994, p. 9), dados são em muitos sentidos sempre qualitativos, porque se referem “[...] à essência de pessoas, objetos e situações”. Porém os dados podem sofrer ou não processos de quantificação, caracterizando estudos de natureza quantitativa ou qualitativa.

Neste estudo utilizaram-se dados quantificados principalmente na primeira fase do estudo, e dados principalmente não quantificados (discursos), na segunda fase (além de textos escritos, na análise do contexto institucional), configurando uma estratégia quali-quantitativa para exploração das relações de estudo propostas. Como sugerem Bauer, Gaskell e Allum (2002), a oposição entre tradição quantitativa e qualitativa deve ser enfrentada e superada. Como eles afirmam, não há quantificação sem qualificação nem há análise estatística sem interpretação, tanto quanto a própria natureza dos estudos qualitativos implica flexibilidade de métodos, incluindo até análises quantitativas.

Os dados tiveram tratamento estatístico na primeira fase e tratamento baseado em procedimentos descritivo-qualitativos na segunda fase (RICHARDSON, 1989; MILES e HUBERMAN, 1994; BAUER, GASKELL e ALLUM, 2002), com propósitos sugestivos ou, no máximo, preditivos, dadas as relações entre as categorias analíticas teoricamente construídas. Como afirmam Bento e Ferreira (1983: 9), “as pesquisas que buscam informações sugestivas têm por objetivo sugerir perguntas, não encontrar conclusões definitivas”. Já informações preditivas permitem “[...] formar um quadro geral sobre como, na realidade, se apresenta o fenômeno, em suas múltiplas facetas” (BENTO e FERREIRA, 1983, p. 9), sem afirmar relações causais.

Sobre a natureza predominantemente qualitativa do estudo, Miles e Huberman (1994, p. 10) ressaltam que abordagens qualitativas, “[...] com sua ênfase na ‘experiência vivida’ das pessoas, são fundamentalmente adequadas para identificar o significado que as pessoas dão a eventos, processos e estruturas de suas próprias vidas”, o que corresponde em grande medida às intenções da pesquisa aqui proposta. Além disso, considera-se este estudo como predominantemente qualitativo em razão dos seus objetivos, que estão vinculados muito mais à compreensão e interpretação de um determinado fenômeno que ao estabelecimento positivo de relações causais (WEBER, 1993; BAUER, GASKELL e ALLUM, 2002).

O nível de análise, por fim, é principalmente organizacional, e a unidade de análise refere-se ao grupo dirigente das entidades de ensino superior privadas participantes do estudo, responsáveis diretos pela elaboração e implementação estratégica naquelas organizações.

Dados: coleta e tratamento.**Coleta de dados:****a) Dados secundários:**

Dados secundários relativos ao contexto institucional do setor sob estudo foram obtidos por meio de consulta à legislação nacional relativa ao setor de Educação Superior (relação da legislação consultada é apresentada quando da definição do conceito de Padrões Institucionais Legais-regulativos, anteriormente apresentado).

Também foram utilizados dados secundários para análise e inferência dos esquemas interpretativos e definição da situação ambiental predominantes nos casos sob estudo. Esses dados foram obtidos por meio de publicações das próprias organizações de ensino superior abordadas como casos para esta pesquisa, obtidos por meio de consulta dos *websites* das respectivas organizações (documentos como declarações de missão e objetivos, propostas estratégicas, material de divulgação, entre outros) e também documentos fornecidos pelos próprios dirigentes, nas ocasiões de realização das entrevistas.

b) Dados primários:

Foram obtidos inicialmente mediante questionário estruturado (respostas do tipo escala Likert de cinco pontos) enviado às organizações (informações iniciais necessárias para classificação das organizações e escolha dos casos). Como já se mencionou anteriormente, na parte relativa à Amostragem do estudo, foram enviados 420 questionários, obtendo-se 44 respostas completas.

Tais questionários foram enviados inicialmente no mês de julho de 2003 e, após 3 semanas (já na primeira semana de agosto), enviado novamente para as organizações que não haviam ainda respondido. Obteve-se 23 respostas com a primeira solicitação e mais 21 respostas com a segunda.

Os questionários foram enviados por e-mail (em arquivo anexo) aos dirigentes principais de cada uma das 420 organizações de ensino superior, cujos nomes eram indicados no cadastro disponibilizado pelo INEP. O procedimento foi de encaminhar sempre para o e-mail oficial de cada organização, também disponibilizado naquele cadastro, endereçando a correspondência ao cuidado pessoal do dirigente principal e acompanhado de breve carta

virtual na qual se explicavam os propósitos do estudo e se pedia a colaboração da organização. Ao final da carta, pedia-se que o questionário fosse preenchido e devolvido também por e-mail, ao endereço pessoal do autor deste estudo. De fato, houve a devolução de 54 questionários. Contudo, 10 deles vieram sem ter sido preenchidos e, mesmo após o pedido de que o mesmo fosse preenchido e remetido novamente, não se obteve sucesso, ficando as respostas aproveitáveis limitadas ao número de 44 questionários. Cópia do questionário utilizado, bem como da carta, constam do Apêndice A desta tese.

Foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas com membros da cúpula estratégica, selecionados nas organizações de ensino sob estudo. Como ressalta Gaskell (2002, p. 65), a principal finalidade de entrevistas qualitativas para estudos sociais refere-se à “[...] compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos”, o que parece justificar plenamente o seu uso neste estudo. As questões efetuadas dividiam-se em dois conjuntos: um, com questões voltadas à verificação dos aspectos relacionados às respostas estratégicas da cúpula dirigente das organizações em face dos critérios de qualidade, identificados inicialmente por intermédio de questionário (conforme anteriormente descrito). O segundo conjunto, com questões vinculadas ao propósito de identificação das interpretações dos entrevistados em relação aos critérios de qualidade e aos procedimentos de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, principalmente.

As entrevistas foram todas realizadas pelo próprio autor desta tese, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2003, sempre precedidas de contato telefônico no qual se pedia autorização para realização da entrevista e se agendava data e horário que fosse conveniente aos entrevistados. Foram realizadas 17 entrevistas ao todo, sendo 14 delas entrevistas individuais (GASKELL, 2002), duas delas realizadas com dois diretores simultaneamente e uma delas realizada com três diretores ao mesmo tempo. Estas entrevistas tiveram duração média aproximada de 60 minutos.

Parece interessante e pertinente notar, conforme sugere Alvesson (2003), que a linguagem mais do que refletir a realidade, a constrói. Esse é um dos pressupostos subjacentes à coleta de dados por meio de entrevistas neste estudo (e, ao mesmo tempo, implica uma de suas limitações, no que tange às respostas estratégicas, conforme adiante se aponta). Contudo, deve-se notar também que não se supõe aqui essa construção da realidade como absolutamente livre de quaisquer influências. Mais do que centrada no indivíduo, essa construção da realidade é assumida, neste estudo (e como se discute na base teórico-empírica), como socialmente constituída ou, mais, institucionalmente possibilitada.

Em termos dos procedimentos utilizados no processo de entrevista, eles podem ser assim descritos: antes do início sempre se procedeu a uma nova explicação (já fornecida resumidamente quando do contato inicial por telefone, para agendamento das entrevistas) a respeito dos objetivos da entrevista, das questões a serem efetuadas e, principalmente, do objetivo principal que era ouvir os entrevistados a respeito de suas opiniões, ressaltando-se o desejo de que eles falassem livremente, que respondessem às questões da forma que considerassem mais apropriado e pertinente ou mesmo que deixassem de responder a algumas questões, no caso de considerarem isso apropriado. Pedia-se também a autorização para que a entrevista fosse gravada, justificando o procedimento e assegurando, novamente, o anonimato dos entrevistados e o sigilo no tocante às informações prestadas. Mesmo com isso, percebeu-se que em duas ocasiões os entrevistados, mesmo declarando não haver problema quanto à gravação, disseram no transcorrer da entrevista que “iriam prestar determinadas informações tão logo o gravador fosse desligado”. Como isso foi dito, nas duas ocasiões, em tom bastante cordial e de modo aparentemente não consciente quanto à contradição em relação à autorização inicial, restou ao pesquisador a forte impressão de que o procedimento de gravação pode afetar o processo de entrevista e as informações prestadas, com a tendência a que se prestem informações mais correntemente aceitas e reconhecidas, ao menos no âmbito local ou organizacional. Se isso de fato ocorreu, não afeta contudo este estudo, posto que sua intenção era especialmente capturar o pensamento predominante nas organizações-caso, e não necessariamente as idiosincrasias de cada um dos entrevistados.

Em seguida a esse *rapport*, as questões eram efetuadas e os entrevistados efetuavam as respostas, enquanto o entrevistador fazia pequenas anotações no roteiro de questões, com o intuito de facilitar a escolha de questões a serem efetuadas posteriormente e o registro de questões que, mesmo não tendo sido efetuadas, eram respondidas espontaneamente no transcorrer da entrevista.

Todas as entrevistas foram realizadas em locais isolados, distante de outras pessoas que não o/a ou os entrevistados, e foram sempre realizadas nas dependências das respectivas organizações de ensino, em geral nas salas dos próprios diretores.

Cópia do roteiro de entrevista consta do Apêndice B desta tese.

Por fim, observações não estruturadas foram feitas durante os eventos de entrevista. Para o registro dessas observações utilizou-se diário de campo, onde o pesquisador realizava anotações das impressões colhidas durante as entrevistas, tanto em relação a expressões físicas ou orais dos entrevistados, não passíveis de registro escrito por meio da simples transcrição das entrevistas (por exemplo, mudanças na tonalidade de voz, arranjo

físico das salas, interrupções, etc), quanto também aspectos da própria organização de ensino observadas (por exemplo, condições de bibliotecas visitadas, condições de salas de aula, etc).

Como se pode observar, utilizou-se de procedimentos variados para obtenção dos dados do estudo, recurso conhecido como triangulação. Estratégias de triangulação de dados são altamente recomendadas para garantir a validade das informações obtidas (MILES e HUBERMAN, 1994; STAKE, 1996; YIN, 2001). Assim a natureza variada dos dados a serem utilizados na pesquisa – dados impressos, dados quantificados, dados expressos por meio de linguagem oral e observados - foi aqui utilizada neste sentido. Além disso, pretendeu-se também a triangulação de fontes de dados, utilizando-se de vários tipos de publicações, de mais de um tipo de entrevista (se possível) e de estratégia de observação, bem como triangulação de métodos de análise: análises estatísticas, análise documental, análise de conteúdo e elaboração de mapas cognitivos.

Tratamento dos dados.

Os dados secundários (tanto os dados relativos ao ambiente institucional quanto aqueles relativos aos próprios casos) foram analisados mediante análise documental e de conteúdo (BARDIN, 1977). Os dados primários foram tratados mediante uso de técnicas de estatística multivariada e análise de conteúdo, predominantemente (mas não exclusivamente) qualitativa (MANNING e CULLUM-SWAN, 1994; BARDIN, 1977).

No tocante à análise estatística, as respostas ao questionário inicialmente enviado para as IES privadas do Estado de São Paulo foram submetidas a análise fatorial (com rotação Varimax). Em seguida, os resultados obtidos com a análise fatorial serviram como base para a realização de análise de clusters, do tipo K-Means com 3 clusters. Como recurso tecnológico para tais análises, utilizou-se o programa estatístico SPSS. Os resultados dessas análises são apresentados na primeira parte da Análise dos Dados, no próximo capítulo desta tese.

Já em relação à análise qualitativa de conteúdo, também parece necessário apresentar algumas considerações explicativas. De acordo com Manning e Cullum-Swan (1994, p. 464) o termo análise de conteúdo refere-se a “técnica quantitativamente orientada por meio da qual medidas padronizadas são aplicadas a unidades metricamente definidas e essas são usadas para caracterizar e comparar documentos”.

Entretanto, para Bardin (1977) essa é uma visão demasiadamente limitada das possibilidades da análise de conteúdo, e corresponde apenas às primeiras tentativas de definição do que mais recentemente é melhor entendido não como uma técnica específica, mas como um conjunto de técnicas. Assim, Bardin (1977, p. 42) define análise de conteúdo como “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos [sic] de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens”. A propósito desta definição, aquele autor ainda esclarece que tal conjunto de técnicas “[...] toma em consideração as significações (conteúdo) [das mensagens], eventualmente a sua forma e a distribuição destes conteúdos e formas...” (pp. 43-44). Não visa, portanto, a análise de conteúdo apenas a padronização ou classificação, mas principalmente a análise dos significados e a construção de inferências. Seu objetivo é triplo: descrever, inferir e interpretar o conteúdo de mensagens (BARDIN, 1977).

Essas características, por sua vez, diferenciam a análise de conteúdo da análise documental, que é assim definida por Chaumier (apud BARDIN, 1977, p. 45): análise documental é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Portanto, a análise documental visa principalmente classificar os elementos identificáveis em textos escritos, a fim de permitir posterior consulta ou até sua posterior análise mediante outras técnicas de inferência e interpretação – dentre as quais a análise de conteúdo. Ou seja, a análise documental refere-se apenas à primeira função da análise de conteúdo (descrever), quando é necessário realizar análise de textos escritos.

Em termos de uma técnica específica de análise de conteúdo, a análise categorial tendo como unidade de registro o tema (BARDIN, 1977) pareceu apropriada para os propósitos deste estudo. A análise temática, segundo Bardin (1977, p. 105) “[...] consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo [sic] analítico escolhido”. Além de presença e frequência como regras ou critérios de registro, Bardin (1977) cita outras que foram utilizadas neste estudo, dentre as quais destacamos direção, intensidade e co-ocorrência, sempre analisadas no seu significado contextual. Uma cópia da matriz de codificação utilizada para análise de conteúdo das entrevistas e dos demais documentos (fonte dos dados secundários) é apresentada no Apêndice C desta tese. Neste mesmo Apêndice se apresenta um exemplo – aplicado à entrevista com o primeiro dirigente do caso 1 – de como se efetuou a análise de conteúdo de todas as entrevistas e documentos, a partir da matriz de

codificação (a não inclusão, nesta tese, de todas as matrizes preenchidas se deve à sua extensão, dado o grande volume de dados que se extraiu das entrevistas).

A análise de conteúdo dos dados secundários relativos ao ambiente institucional serviu como recurso metodológico para descrição e análise dos aspectos predominantes no ambiente das organizações. Já a análise de conteúdo das entrevistas e dados secundários internos aos casos serviu como recurso para identificação e análise dos esquemas interpretativos, valores e interesses predominantes naqueles casos e para a elaboração e análise dos mapas cognitivos dos entrevistados, elementos que depois foram comparados para a extração das inferências relativas às perguntas e proposições de pesquisa norteadoras deste estudo.

Ainda como método complementar para análise das entrevistas foram elaborados mapas cognitivos dos entrevistados, voltados à reprodução e esquematização das descrições e definições predominantes do ambiente das organizações sob estudo, na perspectiva dos entrevistados.

Mapas cognitivos são definidos por Fiol e Huff (1992, p. 297) como “representações gráficas que localizam as pessoas em relação a seus ambientes informacionais”, provendo “[...] uma estrutura de referência a respeito daquilo que se conhece e se acredita”.

Para Huff (1990) os mapas cognitivos são apropriados para representar visualmente a forma como as pessoas pensam a respeito de temas específicos e como elas entendem o mundo que as circunda, condições consideradas básicas para que se entendam as escolhas deliberadamente feitas pelas pessoas. Huff (1990) identifica cinco tipos de mapas cognitivos: mapas de atenção e importância, mapas conceituais, mapas causais, mapas de argumentos e mapas de esquemas, estruturas e códigos linguísticos. Esses diferentes tipos se apresentam num contínuo crescente de complexidade. Neste estudo buscou-se elaborar mapas do tipo causais, utilizando-se a estrutura de codificação apresentada por Huff, Narapareddy e Fletcher (1990), conforme a seguir descrita:

- Efeito positivo: $/+ /$ (A afeta ou afetou positivamente B);
- Efeito negativo: $/- /$ (A afeta ou afetou negativamente B);
- Sem efeito: $/0 /$ (A não tem ou teve efeito sobre B);
- Efeito indeterminado (mas não inexistente): $/m /$ (A afeta de alguma forma B);
- Efeito que não é positivo: $/\oplus /$ (A não afetará positivamente B);
- Efeito que não é negativo: $/\ominus /$ (A não afetará negativamente B);

- Equivalência: \equiv (A é igual a; é o mesmo que; é definido como B);
- Não equivalência: \neq (A não é o mesmo que B).

Deve-se observar que as noções de positivamente e negativamente não têm aqui o sentido de melhor ou pior, mas sim o sentido de reforçar ou enfraquecer determinada consequência. É o sentido estatístico (de relação positiva, que reforça, por exemplo), e não o sentido normativo, que aqui se está utilizando.

Além dos códigos acima mencionados, foram utilizados ainda dois outros, criados especificamente para os propósitos deste estudo, procedimento que é considerado necessário para representação de aspectos específicos de certos estudos. Estes dois outros códigos foram:

- Implicação: \Rightarrow (A implica em B);
- Não implicação: \nRightarrow (A não implica em B).

Além disso, deve-se observar que foram utilizados dois tipos de traços para marcar as relações causais, conforme expressas pelos entrevistados, sendo o traço contínuo representativo de relações causais explícitas no discurso dos entrevistados, e o tracejado intermitente representante de relações inferidas a partir daqueles discursos (relações óbvias no contexto das demais relações explicitadas mas não tornadas explícitas pelos próprios entrevistados). Em cada mapa, as codificações do tipo número-letra (por exemplo, 1A, 2B, 3C, etc) representam, finalmente, o número da página da entrevista transcrita em que o conceito apareceu pela primeira vez e a ordem de aparecimento na página.

Também se utilizou uma folha de codificação, conforme sugerido por Huff, Narapareddy e Fletcher (1990), como instrumento para a tabulação dos dados que compuseram os mapas posteriormente desenhados. Um exemplo desta folha de codificação utilizada consta do Apêndice D desta tese. Já os mapas cognitivos de cada um dos dirigentes entrevistados para este estudo constam no capítulo relativo à Análise dos Dados, juntamente com a discussão dos dados qualitativos relativos a cada um dos casos analisados neste estudo.

Limitações do Estudo.

A principal limitação deste estudo refere-se à identificação das respostas estratégicas, capturadas apenas a partir da declaração de seus dirigentes principais (de um dos

dirigentes, na maioria dos casos o principal, por meio do questionário, complementando com respostas dos demais, a algumas questões, nas entrevistas). As respostas estratégicas, neste estudo, são então respostas estratégicas declaradas que, entretanto, supõe-se se aproximarem do comportamento real daquelas organizações dados os fatos de que as respostas dos questionários foram, em vários casos, respondidas pelo dirigente principal mas com o conhecimento e consulta a outros dirigentes (em quatro casos isso foi declarado pelos dirigentes, no momento das entrevistas) e, também, pelas respostas oferecidas pelos dirigentes entrevistados, a várias questões direta e indiretamente relacionadas com a resposta estratégica (conforme se descreve na análise dos casos, no próximo capítulo da tese). A triangulação de dados, portanto, foi o procedimento utilizado para amenizar esta limitação.

De qualquer modo, há que se considerar que sob qualquer outra perspectiva metodológica para a descrição das estratégias também contém limitações. A observação do comportamento real, por exemplo, além de extremamente difícil nestes casos, uma vez que implicariam o levantamento de dados geralmente não disponibilizados por questão de sigilo, também não seriam de todo confiáveis, dados os vários artifícios possíveis e por vezes até utilizados para alavancar as avaliações, no eventos das visitas de comissões de especialistas (aluguel de livros durante as visitas, contratação de professores titulados que, entretanto, não atuam em sala de aula mas apenas cedem seus títulos; etc). Esses possíveis artifícios tornam, inclusive, duvidosos os resultados das avaliações oficiais como recurso metodológico para identificação do padrão de aceitação ou rejeição dos parâmetros oficiais (no que, entretanto, pode-se afirmar que nenhuma das IES analisadas aqui, isto é, nenhum dos nove casos, obteve nota menor que C nas avaliações ou em relação a qualquer um dos critérios).

Já em relação à observação do processo de criação ou construção das estratégias (“estrategização”), os limites deste estudo, tanto em termos de recursos para permanecer em contato com as organizações estudadas por longos períodos, quanto a viabilidade em termos de permissão (tal estratégia implicaria forte e contínuo envolvimento com as cúpulas estratégicas dessas organizações) tornaram-na uma opção de difícil implementação para este estudo, consistindo entretanto em sugestão para possíveis replicações do estudo ou para sua continuidade.

Outra limitação relevante refere-se à impossibilidade de generalização dos resultados do estudo, mesmo em relação ao setor a que ele se refere. A forma de amostragem dos casos não permite generalizar os dados para o setor, mesmo dentro do Estado de São Paulo. O objetivo do estudo, entretanto, não era esse, mas demonstrar a validade das relações propostas.

4 ANÁLISE DOS DADOS.

4.1 Parâmetros de Qualidade no Ensino Superior: LDB e legislação complementar.

Nesta etapa do estudo, realiza-se descrição do panorama legal referente aos parâmetros de qualidade do ensino superior, o que constitui o pilar legal-regulativo do ambiente institucional das instituições de ensino superior aqui estudadas. O objetivo deste capítulo é identificar e descrever, na legislação pertinente, o que se define como critérios de qualidade de ensino superior e quais os procedimentos prescritos oficial ou legalmente para a avaliação daqueles critérios. Busca-se, então, reconstruir resumidamente o marco legal relativo à questão da avaliação do ensino superior no Brasil, ao qual as instituições de ensino superior vêm sendo demandadas a responder em suas ações, nos últimos anos (o tempo delimitado para o estudo compreende o período de 1995 a 2002).

Tal descrição aqui levada adiante permite, em etapa posterior do estudo e em conformidade com o modelo teórico-conceitual aqui adotado (principalmente, a teoria institucional em organizações), analisar o processo de institucionalização decorrente da determinação legal.

A configuração do modelo de avaliação do sistema brasileiro de ensino vigente até o ano de 2003 tem início com a Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, que alterava dispositivos da antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961), então ainda vigente no país. A Lei 9.131/95 extinguiu o Conselho Federal de Educação e instituiu o Conselho Nacional de Educação, composto por uma Câmara de Educação Básica e uma Câmara de Educação Superior, esta última tendo entre suas atribuições (Art. 9º, § 2º):

- a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior;
- [...]
- d) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias;
- e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;

Como se nota, esta lei determina a realização de avaliação da educação superior²³ e vincula a autorização do funcionamento de cursos e instituições²⁴ e seu reconhecimento, tanto quanto o credenciamento, recredenciamento e até o descredenciamento, aos resultados dessas avaliações.

A lei aqui sob consideração vai indicar o significado das avaliações a serem implementadas para verificação da qualidade do ensino superior:

Art. 3º Com vistas ao disposto na letra “e” do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível 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.

Aponta-se, aqui, para mais de um mecanismo de avaliação de cursos e instituições, tanto quanto para sua abrangência, compreendendo fatores supostamente determinantes da qualidade das atividades implicadas no ensino superior. Se é que se pode pensar na legislação do ensino como conjunto de leis com alguma coerência e interrelação, parece possível inferir que os critérios de qualidade propostos posteriormente para o ensino superior, como se verá adiante, tem na legislação o sentido acima expresso de fatores determinantes da qualidade, isto é, de elementos que se atendidos são suficientes para produzir qualidade no ensino (e, em conformidade com o texto, não somente o ensino mas também a pesquisa e a extensão).

Nas especificações deste artigo, o texto da Lei vai instituir exames nacionais de cursos superiores como um dos procedimentos necessários do sistema de avaliação então instaurado (Art. 3º):

§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com bases nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

No parágrafo sétimo tais exames nacionais vão ser definidos como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, sugerindo a possibilidade ou até necessidade de outros procedimentos.

²³ Aqui, como na própria legislação, educação e ensino serão usados como sinônimos e, desta forma, como termos intercambiáveis.

²⁴ De igual modo os termos instituição e organização de ensino também serão utilizados como sinônimos, seguindo os textos legais.

§ 7º A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuada gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao ministro de Estado da Educação e do Desporto determinar os cursos a serem avaliados.

Note-se nos textos acima que é instituído o Exame Nacional de Cursos - ENC, que a partir de então passa comumente denominado de “Provão”, como um dos procedimentos de avaliação – a Lei em questão não determina sua exclusividade, mas o contrário. Além disso, note-se também que, ao contrário do conjunto de procedimentos e critérios que, de acordo com o texto do artigo terceiro, é suposto como refletindo a real qualidade de cursos e eficiência das instituições, os exames de cursos terão como base ‘conteúdos mínimos’, sugerindo que terão por incumbência aferir se as instituições estão conseguindo formar alunos com conhecimentos e competências em grau mínimo necessário para que sejam considerados graduados. Outros aspectos relativos aos mecanismos implicados no Exame Nacional de Cursos, a serem evidenciados à frente, irão contudo colocar dúvidas sobre esse significado minimalista original da proposta, permitindo apontar contradição neste aspecto da Lei.

Um último aspecto merecedor de destaque é que a Lei aqui descrita é sancionada pelo Presidente da República cerca de um ano antes de ser sancionada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o que vai ocorrer nos últimos dias de 1996. Isso implica dizer que o sistema de avaliação instituído tem origem, pelo menos parcial, no esforço do governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por instaurar a reforma do Estado. Mas de igual modo tal sistema segue também orientação do ‘espírito avaliativo’ já presente na Constituição Federal de 1988, que no seu artigo 209 garante a liberdade de ensino para a iniciativa privada, desde que atendidas, dentre as duas condições impostas, a autorização e avaliação da qualidade pelo poder público.

O Exame Nacional de Cursos – Provão, estabelecido em 1995, começa a ser aplicado no ano seguinte²⁵. Apesar de sua vinculação, desde o início, com a autorização e

²⁵ Os Exames Nacionais de Cursos consistem em provas aplicadas anualmente a alunos de vários cursos (inicialmente, em 1996, foram aplicadas a alunos de três cursos: Administração, Direito e Engenharia. Na sua última edição, em 2003, foram aplicadas provas para alunos de 26 cursos de graduação). A interpretação da avaliação é descrita pelo MEC, em documento recentemente disponibilizado em sua *Home Page*:

“Nas primeiras edições do ENC, os resultados eram interpretados segundo ordenação dos desempenhos – média geral dos graduandos do curso – a partir da qual eram determinados cinco grupos, sendo prefixado o percentual de integrantes de cada um dos grupos, isto é, aos 12% de cursos com desempenhos mais fracos foi atribuído o conceito E, aos 18% seguintes, o conceito D, aos 40% com desempenho médio, o conceito C, e os conceitos B e A foram atribuídos aos 18% e 12% com desempenhos mais altos, respectivamente. Este critério

credenciamento de instituições e cursos superiores, apenas em 1999 vai-se tentar estabelecer algum parâmetro para operacionalizar essa vinculação. A Portaria nº 755, de 11 de maio de 1999, cujo objetivo era “definir procedimentos para a renovação do reconhecimento de cursos e habilitações de nível superior”, estabelece:

Art. 1º Com fundamento no art. 46 da Lei nº 9.394/96, o Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação Superior – SESu, procederá à renovação do reconhecimento dos cursos de graduação que tenham obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas realizadas pelo Exame Nacional de Cursos, como também daqueles que tenham obtido conceito CI (Condições Insuficientes) em dois aspectos ou mais da avaliação das condições de oferta realizada por aquela Secretaria.

O procedimento para a renovação mencionada no artigo acima transcrito será a realização de visita de comissão de especialistas às instituições com cursos nas situações acima expressas (Art. 2º), para verificação *in loco* das condições dos cursos. Com base em relatório técnico sobre as instituições e na avaliação das comissões, a Câmara de Educação Superior do MEC deveria, então optar por duas alternativas (Art. 3º, Parágrafo único): a) favorável à renovação do reconhecimento, fixando seu prazo de validade; b) desfavorável, com indicação de revogação do ato de reconhecimento do curso, observado o disposto no art. 6º.

No referido Art. 6º, o MEC atribuía à Câmara de Educação Superior a possibilidade de, antes de deliberar sobre a renovação do reconhecimento, determinar prazo de até seis meses para que as instituições fizessem o saneamento das deficiências identificadas.

Alguns aspectos ressaltam destes textos legais. Primeiramente, há que se notar que, apesar da lógica competitiva subjacente ao próprio procedimento do Provão (como se observa na descrição da atribuição de notas e que sugere a expectativa de evolução em direção à notação alfabética máxima – o A – ao longo do tempo), a Portaria acima referida vai estabelecer como condição insuficiente apenas as notações D e E, e mesmo elas se obtidas por três anos consecutivos. Esta definição parece ser contraditória com a lógica inicialmente

foi objeto de severas críticas da comunidade acadêmica, uma vez que estabeleceu percentis fixos para a atribuição de conceitos.

Desde 2001, o procedimento de conversão dos valores absolutos do Exame em conceitos é baseado na média geral e no desvio-padrão de cada área avaliada. Assim, é atribuído o conceito A aos cursos com desempenho acima de um desvio-padrão (inclusive) da média geral; B aos cursos com desempenho entre meio (inclusive) e um desvio-padrão acima da média geral; C aos cursos que tiverem seu desempenho no intervalo de meio desvio-padrão em torno – para mais e para menos – da média geral; D aos cursos cujo desempenho estiver no intervalo entre um e meio desvio-padrão (inclusive) abaixo da média geral; e E aos cursos com desempenho abaixo de um desvio-padrão (inclusive) da média geral”. (MEC, 2003, p. 59 – SINAES).

instaurada (que era minimalista no tocante ao significado do Provão). Além disso, em relação às condições de ensino, note-se que nem mesmo as notações mínimas – D e E – são consideradas ruins, uma vez que somente a notação CI (condições insuficientes), obtida em dois ou mais dos pontos de análise é que geraria intervenção do Ministério (como se verá adiante, a avaliação das condições de oferta ou, como posteriormente chamada, de ensino, constitui-se de análise de três amplos aspectos).

Mesmo sob essas condições, ainda atribuiu-se ao órgão responsável pelo parecer final a possibilidade de postergar tal parecer e designar pelo menos duas outras visitas de comissões de especialistas (uma para identificar pontos a serem corrigidos e outra, após o prazo, para verificar o saneamento ou não das deficiências).

Ainda no ano de 1996 é instituído também o segundo instrumento de avaliação do ensino superior, este baseado em critérios de qualidade para o sistema educacional, para as instituições e para os cursos superiores²⁶, o que se dá por meio do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.

No artigo primeiro do Decreto acima mencionado, pode-se ler:

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

- I. análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, [...];
- II. avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, [...];
- III. avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV. avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Os elementos específicos para a avaliação das esferas acima mencionadas (sistema, instituições e cursos) são dados na sequência do texto legal. Note-se, antes disso, que a avaliação do ensino ou dos cursos, conforme acima definida, baseava-se então em dois pontos: em primeiro lugar os resultados do Exame Nacional de Cursos – Provão, que era aplicado pela primeira vez naquele mês de outubro de 1996 e que se referia ao desempenho de alunos, conforme já destacado quando da descrição da Lei 9.131; em segundo lugar, a análise das condições de oferta – ACO. Esses dois pontos constituíram então os instrumentos de avaliação do ensino superior no país.

²⁶ O que neste estudo se chama de critérios de qualidade de ensino refere-se aos critérios para avaliação dos cursos de graduação.

No tocante aos procedimentos para a realização da Análise das Condições de Oferta, o Decreto prescreve sua realização por meio de comissões de especialistas designados pela Secretaria de Ensino Superior – SESu, conforme se pode observar no texto legal:

Art. 5º A avaliação dos cursos de graduação far-se-á pela análise de indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino e levará em consideração os resultados dos exames nacionais de cursos e os indicadores mencionados no art. 3º, adequadamente adaptados para o caso.

Parágrafo Único. A avaliação dos cursos de graduação conduzidas pelas Comissões de Especialistas, designados pela SESu, será precedida de análise abrangente da situação das respectivas áreas de atuação acadêmica ou profissional, quanto ao domínio do estado da arte na área, levando em consideração o contexto internacional, e o comportamento do mercado de trabalho nacional.

Como critérios para a Análise das Condições de Oferta, o Decreto prescreve uma sequência de elementos, conforme reproduzido a seguir:

Art. 6º Para a avaliação dos cursos de graduação, a análise das condições de oferta pelas instituições de ensino superior, referida no inciso III do art. 1º considerará:

- I. a organização didático-pedagógica;
- II. a adequação das instalações físicas em geral;
- III. a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo;
- IV. a qualificação do corpo docente;
- V. as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental.

Os elementos acima parecem poder ser resumidos em três requisitos, que são o projeto pedagógico, documento estratégico dos cursos no qual se registra a proposta didático-pedagógica norteadora do curso e os demais aspectos implicados na sua condução²⁷, as condições físicas ou instalações onde se desenvolvem as atividades pertinentes ao curso e a qualificação de professores (aqui ainda mencionada em termos bastante genéricos). Este Decreto determina, então, a primeira versão dos critérios para avaliação da qualidade do ensino em instituições de ensino superior no país.

O terceiro texto a ser descrito refere-se à própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a nova LDB implementada por meio da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro

²⁷ Nos Manuais de Avaliação das Condições de Ensino, a avaliação da organização didático-pedagógica é feita mediante análise de três aspectos: administração acadêmica, projeto do curso e atividades acadêmicas articuladas ao ensino de graduação. Não se limita, então, apenas ao documento escrito chamado de projeto pedagógico, muito embora ele seja o principal documento para avaliação deste quesito, uma vez que registra as intenções em relação aos demais aspectos, dependendo, certamente, da abrangência dada ao texto quando de sua elaboração.

de 1996. No texto da LDB, um dos princípios do ensino (Art. 3º) é a “garantia de padrão de qualidade”. Esse princípio é réplica do texto da Constituição Federal, no seu Art. 206.

Em relação às incumbências da União em relação à organização da educação nacional (Art. 9º), a lei prescreve, conforme se lê:

VI assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

VIII assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Percebe-se, então, que a LDB incorpora a necessidade de avaliação da qualidade, estabelecendo-a como ponto fundamental do ensino, à semelhança do texto da Constituição Federal. Incorpora, igualmente, o procedimento de avaliação nacional para verificação de conhecimentos adquiridos ou, de rendimento escolar, prescrito anteriormente para o ensino superior, como anteriormente se descreveu. Na LDB, tal procedimento é generalizado para todos os níveis de ensino (e não somente para o ensino superior). Além disso, a LDB incorpora também a avaliação de IES – procedimento já prescrito na Lei 9.131/95 e, principalmente, no Decreto nº 2.026/96 – vinculando a ela a autorização de funcionamento de cursos e instituições.

Ainda no tocante à incorporação da noção de qualidade no texto da LDB, nota-se no seu artigo 46 a reprodução de idéias já expressas na Lei 9.131/95:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

Na LDB, então, vê-se novamente a relação entre autorização e credenciamento de cursos e instituições de ensino superior e os resultados das avaliações periódicas. Aqui, entretanto, a lei avança em sua prescrição, porque especifica que, em não se alcançando os padrões de qualidade esperados e em persistindo a deficiência, vários procedimentos punitivos poderão ser adotados, culminando com o descredenciamento.

Em termos específicos de critérios para avaliação de IES, a LDB/96 prescreve certas condições apenas para as universidades:

Art. 52. As universidades [...] se caracterizam por:

- I. produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional, e nacional;
- II. um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- III. um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Ainda, no parágrafo segundo do artigo 88, o texto da LDB determina que as universidades terão o prazo de 8 anos para cumprir o que dispõe o artigo 52. É, portanto, na legislação complementar, anterior e posterior à LDB/96, que se vão determinar os mecanismos de operacionalização da avaliação da qualidade e suas consequências para as IES.

Com a LDB/96, os instrumentos e critérios básicos de qualidade de ensino nos cursos de graduação, determinados pelo Decreto nº 2.026/96, continuaram válidos, norteados pela legislação e os procedimentos do MEC após a aprovação da nova LDB até o ano de 2001.

Deste modo, o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, determina o caráter provisório dos credenciamentos de instituições de ensino superior:

Art. 8º O credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino²⁸, [...] será concedido por tempo limitado, e renovado periodicamente após processo regular de avaliação.

Este mesmo Decreto determina, em seu Art. 12.:

Art. 12. Anualmente as instituições de ensino superior tornarão públicos seus critérios de seleção de alunos nos termos do art. 44, inciso II, da Lei nº 9.394, de 1996, e de acordo com orientações do Conselho Nacional de Educação.

§ 1º Na ocasião do anúncio previsto no caput deste artigo, as instituições de ensino superior também tornarão públicas:

[...]

- c) o elenco dos cursos reconhecidos e dos cursos em processo de reconhecimento, bem assim dos resultados das avaliações realizadas pelo Ministério da Educação e do Desporto; (grifo acrescentado).

²⁸ O Sistema Federal de Ensino compreende, conforme o texto da LDB/96 (Art. 16.):

- I. as instituições de ensino mantidas pela União;
- II. as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III. os órgãos federais de educação.

O Decreto acima é revogado, contudo, por meio do Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Este novo decreto, entretanto, vai manter aquela determinação acima mencionada:

Art. 18. Anualmente, antes de cada período letivo, as instituições de ensino superior tornarão públicos seus critérios de seleção de alunos, nos termos do art. 44, inciso II, da Lei nº 9.394, de 1996, e de acordo com orientações do Conselho Nacional de Educação.

§ Na ocasião do anúncio previsto no caput deste artigo, as instituições de ensino superior também tornarão públicos:

a) a qualificação do seu corpo docente em efetivo exercício nos cursos de graduação;

[...]

c) o elenco dos cursos reconhecidos e dos cursos em processo de reconhecimento, assim como dos resultados das avaliações realizadas pelo Ministério da Educação e do Desporto;

A mesma obrigação estabelecida acima repete-se ainda na Portaria nº 971, de 22 de agosto de 1997, no Parágrafo único de seu Art. 1º. Nesta Portaria, também, algumas das condições de oferta e dos requisitos que oficialmente refletem a qualificação do corpo docente são especificados:

Art. 1º. As instituições de ensino superior deverão tornar públicas, até o dia 30 de outubro de cada ano, por meio de catálogo, as condições de oferta dos cursos, quando da divulgação dos critérios de seleção de novos alunos.

Parágrafo único. Das condições de ofertas dos cursos deverão constar as seguintes informações:

I. relação dos dirigentes da instituição, inclusive coordenadores de cursos e programas, indicando titulação e ou qualificação profissional e regime de trabalho;

II relação nominal do corpo docente da instituição, indicando área de conhecimento, titulação e qualificação profissional e regime de trabalho;

III. descrição da biblioteca quanto ao seu acervo de livros e periódicos, por área de conhecimento, política de atualização, área física disponível e formas de acesso e utilização;

IV. descrição dos laboratórios instalados, por área de conhecimento a que se destinam, área física disponível e equipamentos instalados;

V. Relação de computadores à disposição dos cursos e descrição das formas de acesso às redes de informação;

VI. número máximo de alunos por turma;

VIII relação de cursos reconhecidos, citando o ato legal de seu reconhecimento, e dos cursos em processo de reconhecimento, citando o ato legal de sua autorização;

IX. conceitos obtidos nas últimas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação e do Desporto, quando houver;

[...]

Art. 3º Até a data estabelecida no art. 1º desta Portaria, as instituições de ensino superior deverão, ainda, enviar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), do Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, por disquete ou meio eletrônico, as seguintes informações:

§ 1º Quanto à qualificação do corpo docente, tendo como referência a menor unidade acadêmica (instituto, faculdade, departamento ou curso):

I número de docentes por regime de trabalho, a saber: 40 horas, de 15 a 40 horas, abaixo de 15 horas;

II número de docentes por titulação acadêmica, a saber: doutores, mestres, especialistas, graduados;

III número dos docentes com publicações, a saber: artigos em revistas ou periódicos especializados e livros relacionados à sua atividade acadêmica nos últimos 12 meses;

IV número dos docentes cumprindo programa de capacitação;

V número de docentes, distribuídos por tempo de experiência profissional, a saber: até 05 anos; de 05 a 10 anos; de 10 a 20 anos; mais de 20 anos;

Na Portaria MEC nº 2.040, de 22 de outubro de 1997, os procedimentos de avaliação determinados pelo Decreto nº 2.026/96 e posteriormente especificados pelos Decretos e Portarias acima mencionados são prescritos para as universidades:

Art. 3º Na análise dos processos de credenciamento e recredenciamento de universidades, a Secretaria de Educação Superior deverá considerar todas as informações disponíveis acerca do desempenho da instituição em processos de avaliação de seus cursos de graduação e de pós-graduação, nos termos do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.

Parágrafo único. As informações de que trata o *caput* deste artigo deverão indicar, considerado o conjunto dos indicadores resultantes dos processos de avaliação, se a instituição situa-se acima da média de qualidade de ensino oferecido pelas instituições de ensino superior do país.

Já a Portaria nº 2.041, também de 22 de outubro de 1997, prescreve os procedimentos para os centros universitários:

Art. 3º Na análise dos processos de credenciamento e recredenciamento de centros universitários, a Secretaria de Educação Superior irá considerar todas as informações disponíveis acerca do desempenho da instituição em processos de avaliação de seus cursos de graduação e pós-graduação, nos termos do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.

Parágrafo único. As informações de que trata o *caput* deste artigo deverão indicar, considerado o conjunto dos indicadores resultantes dos processos de avaliação, se a instituição situa-se acima da média de qualidade de ensino oferecido pelas instituições de ensino superior do país.

Ainda no mesmo sentido de complementação da LDB/96, os critérios de qualidade prescritos no Decreto nº 2.026/96 e especificados posteriormente pela legislação complementar vão se evidenciar, novamente, na Portaria nº 2.297/99, da Secretaria de Educação Superior-SESu, que dispunha sobre a constituição das comissões de especialistas e sobre procedimentos de avaliação dos cursos de graduação. No texto da Portaria, no Art. 2º., pode-se ler:

§ 1º No relatório de avaliação, as comissões levarão em consideração o cronograma detalhado de implantação e desenvolvimento dos cursos da instituição, o plano de capacitação do corpo docente, a organização pedagógica, a estrutura curricular e as instalações gerais e específicas, constantes do plano de desenvolvimento institucional.

Nota-se aqui o mesmo pilar triplo de critérios de qualidade já anteriormente apontado. Tais critérios permanecem no Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, que revogou o Decreto nº 2.026/96 e passou a regular a avaliação da qualidade de ensino e das instituições de ensino superior.

Este novo Decreto, de 2001, vai alterar aspectos da organização do sistema de avaliação do ensino superior, principalmente atribuindo a responsabilidade principal pela organização e execução das avaliações ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP (Art. 17.). Permanece, contudo, as mesmas esferas de aplicação das avaliações, isto é, o sistema nacional de educação, as instituições individuais e os cursos superiores.

Quanto aos cursos superiores, o Decreto nº 3.860/2001 vai, novamente, prescrever:

III. avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º. A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

I. organização didático-pedagógica;

II. corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III. adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso; e

IV. bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

A comparação desses critérios de qualidade balizadores das avaliações das condições de oferta dos cursos de graduação, como aqui prescritos, com aqueles prescritos no Decreto nº 2.026/96 revela poucas alterações, aparentemente sem impacto no seu significado. Continua norteando as avaliações três pontos fundamentais, correspondentes ao projeto pedagógico dos cursos, suas instalações e condições físicas e seu corpo docente.

Destaca-se no Decreto nº 3.860/2001 que as avaliações das condições de oferta seriam realizadas nos locais de funcionamento dos cursos. No demais, este Decreto vai

abranger e reunir vários aspectos e prescrições da legislação complementar posterior à LDB/96.

Finalmente, um último texto legal relevante neste marco é a Portaria nº 990, de 2 de abril de 2002, onde as condições de oferta dos cursos de graduação vão ser designadas como condições de ensino, sendo reeditados os critérios já utilizados para as avaliações desde 96:

Art. 1º Ficam estabelecidas as diretrizes para a organização e execução, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), da avaliação das instituições de educação superior (IES) e das condições de ensino dos cursos de graduação, nos termos desta Portaria.

No Art. 2º da Portaria 990/2002, os critérios de qualidade são reeditados com texto similar (com exceção do inciso I, relativo à organização didático-pedagógica, que aparece com os seguintes termos: “organização institucional ou organização didático-pedagógica dos cursos”). Tanto na Portaria nº 990/2002 quanto no Decreto nº 3.860/2001 mantém-se, igualmente, a vinculação de credenciamentos, autorizações e descredenciamentos de cursos e instituições com os resultados tanto do Exame Nacional de Cursos – Provão quanto da avaliação de condições de oferta ou, nos termos mais recentes, avaliação das condições de ensino.

Em resumo, este é o panorama que vai perdurar até o ano de 2003, quando então, com a posse de novo governo federal, uma nova orientação avaliativa vai começar a afetar a política de educação superior, culminando com a aprovação, em abril de 2004, de novo sistema de avaliação do ensino superior nacional.

4.2 Fase 1: Respostas estratégicas em IES privadas do Estado de São Paulo.

A identificação de respostas estratégicas das IES privadas aos critérios de qualidade prescritos pela legislação do ensino superior deu-se através de procedimentos quantitativos de análise de dados obtidos por meio de questionário estrutura aplicado a dirigentes de organizações de ensino superior do Estado de São Paulo, conforme já descrito anteriormente no capítulo referente aos procedimentos metodológicos do estudo.

O questionário aplicado àqueles dirigentes (Apêndice A) foi organizado em torno das possíveis respostas estratégicas apontadas por Oliver (1991) e com base em adaptação feita por Machado-da-Silva (2003), aplicada a estudo de programas de pós-graduação submetidos aos critérios de qualidade dos órgãos oficiais brasileiros responsáveis pela avaliação daqueles programas. No caso desta pesquisa, as questões do questionário estão assim organizadas: as questões 1 a 5 referem-se a respostas do tipo aquiescência; as questões 6 a 9 referem-se a respostas do tipo compromisso; as questões 10 a 13 referem-se a respostas do tipo evasão; as questões de 14 a 18 a respostas do tipo desafio e, finalmente, as questões 19 a 23 a respostas do tipo manipulação.

As respostas obtidas com a aplicação do questionário são apresentadas no Apêndice E. Todas as tabelas resultantes da Análise Fatorial e da posterior Análise de Cluster efetuada a partir dos 44 questionários obtidos em resposta são apresentadas, por sua vez, no Apêndice F. Nesta parte da tese são apresentadas algumas daquelas tabelas, no intuito de descrever e analisar os resultados obtidos e justificar a escolha dos casos que foram desenvolvidos na etapa qualitativa do estudo.

No tocante à análise das questões relativas às respostas estratégicas daquelas organizações de ensino, observou-se que com a aplicação da técnica multivariada de Análise Fatorial obteve-se 8 componentes principais como suficientes para a explicação da variâncias das respostas, computando-se 72,611% da variação total explicada com aqueles 8 componentes (ver Tabela de Variância Total Explicada, no Apêndice F). Utilizando-se o método Varimax de rotação, obteve-se a descrição dos fatores relevantes em cada um dos 8 componentes, conforme se observa na Tabela reproduzida abaixo (também no Apêndice F):

TABELA 3 – Resultados da Análise Fatorial – Fatores Relevantes.

Rotated Component Matrix ^a								
	Component							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Q01	6,653E-02	,205	4,801E-02	,752	6,347E-02	,156	-9,74E-02	-7,16E-02
Q02	-2,37E-02	9,692E-02	-9,38E-02	,793	8,898E-02	-7,09E-02	-2,31E-02	,175
Q03	-4,84E-02	2,321E-02	-4,09E-02	,162	5,711E-03	,104	-9,45E-02	,897
Q04	4,504E-02	-2,67E-02	-2,38E-02	,201	,785	-,101	-,147	-,147
Q05	,183	-,104	6,315E-02	,668	-2,54E-02	-,152	,254	6,080E-02
Q06	-,167	,737	1,728E-02	9,215E-02	-3,22E-02	4,117E-02	,286	,140
Q07	,333	,658	1,550E-02	,207	4,795E-02	2,400E-02	,261	7,582E-02
Q08	,379	,239	-,398	-,127	,321	,279	-,264	,204
Q09	,407	,216	,245	-7,40E-02	,637	,282	-4,03E-02	-7,88E-02
Q10	-1,09E-02	-7,06E-03	1,383E-03	-5,09E-02	3,230E-02	,874	-5,05E-02	,119
Q11	,211	,217	1,008E-02	3,778E-02	5,376E-03	4,643E-02	,781	-7,31E-02
Q12	-,113	,149	-,362	-5,69E-03	-1,48E-02	,652	,411	3,610E-02
Q13	-,318	,653	6,565E-02	-,284	,124	,271	,169	1,179E-02
Q14	-3,54E-02	,731	,107	,142	-,119	-,156	-,185	-,163
Q15	,233	,122	,462	4,146E-02	8,681E-02	-4,16E-02	,491	-,380
Q16	3,447E-02	7,023E-02	,886	-7,62E-02	-,194	-1,34E-02	-6,75E-02	-7,54E-02
Q17	,134	,447	,526	,332	,220	9,629E-02	-,274	-,159
Q18	-,257	7,338E-02	,625	-5,86E-02	,323	-,299	,220	,214
Q19	,786	-2,61E-02	2,118E-03	,127	,180	-4,70E-02	,269	-,166
Q20	,118	-,117	-,141	-5,52E-03	,742	-4,85E-03	,276	,240
Q21	,693	3,059E-02	,524	,125	-3,06E-02	7,475E-03	,144	-1,64E-03
Q22	,841	-,180	-,105	7,579E-02	,116	-7,11E-02	-2,25E-02	1,036E-02
Q23	,427	,303	-6,88E-02	-,126	,198	-,431	,236	,267

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 9 iterations.

Fonte: Dados obtidos pelo autor. Cálculos efetuados com a utilização do Programa Estatístico SPSS.

Observou-se que no componente 1 as questões identificadas como mais relevantes foram as questões de número 22, 19 e 21. Atribui-se então a este componente o título de COOPTAÇÃO. Já no componente 2, as questões mais relevantes foram as de número 6, 14 e 13, sendo aquele componente chamado de RELEVÂNCIA. No componente 3, as questões mais relevantes foram as de número 16, 18, 17 e 21, por isso sendo chamado de OPOSIÇÃO. No componente 4, identificou-se como relevantes as questões 2, 1 e 5, sendo então chamado de AQUIESCÊNCIA. No componente 5 identificou-se as questões 4, 20 e 9, e chamou-se esse componente de LEGITIMIDADE. No componente 6 identificou-se as questões 10 e 12, sendo este componente chamado de QUALIFICAÇÃO DOCENTE. No componente 7 identificou-se a questão 11, sendo este componente chamado de CERIMONIALISMO.

Finalmente, o componente 8 apresentou como questão relevante a de número 3, sendo então chamado de DIFUSÃO DE CRITÉRIOS.

Em seguida, submeteu-se esses componentes obtidos com a Análise Fatorial das respostas a uma Análise de Cluster. Utilizou-se a técnica K-Means para agrupamento dos dados, definindo-se a priori o total de 3 grupos. Os resultados obtidos com essa técnica multivariada de análise são apresentados abaixo (e também no Apêndice F):

TABELA 4 – Resultado da Análise de Cluster – Agrupamento dos Casos em Três Grupos, em Conformidade com os Fatores mais Relevantes.

Final Cluster Centers			
	Cluster		
	1	2	3
COOPT	-,29264	1,31397	,29370
RELEV	,11298	-1,61438	,28918
OPOSIC	-,45257	-,02734	1,20307
AQUIESC	,00179	-,43745	,15435
LEGITM	,02618	,58514	-,28180
QUALIDOC	-,06638	-,59070	,38981
CERIMON	,16336	-1,23452	,01823
DIFUCRIT	,04915	-,11707	-,08701

Fonte: Dados obtidos pelo autor. Cálculos efetuados com a utilização do Programa Estatístico SPSS.

Na tabela acima, observam-se os componentes relevantes em cada um dos agrupamentos nos quais os questionários devolvidos foram agrupados. O primeiro agrupamento (cluster 1) apresenta a mais fraca distinção entre os vários elementos. Dentre os componentes que parecem caracterizar o primeiro agrupamento, podem ser observados os componentes denominados de cerimonialismo, relevância, difusão de critérios, legitimidade e aquiescência. Já os componentes chamados de cooptação e oposição não apresentaram relação com este agrupamento. Portanto, parece possível admitir que este é um agrupamento de casos favoráveis aos critérios de qualidade de ensino estabelecidos pelo MEC. Este cluster 1 foi então denominado de Aceitação Parcial.

No segundo agrupamento (cluster 2) observou-se a maior relevância do componente denominado de cooptação (e, secundariamente, também legitimidade. Denominou-se então este agrupamento de Cooptação. Finalmente, no terceiro agrupamento

(cluster 3), observou-se a predominância do componente oposição. Denominou-se este agrupamento de Rejeição Parcial.

A distribuição dos 44 questionários respondidos entre aqueles três agrupamentos é apresentada na tabela abaixo.

TABELA 5 – Identificação dos Casos – Resultado da Análise de Cluster.

Cluster Membership		
Case Number	Cluster	Distance
1	1	2,951
2	3	2,778
3	3	3,677
4	2	2,892
5	1	3,208
6	3	2,379
7	1	3,060
8	3	2,867
9	3	2,856
10	3	2,551
11	3	2,590
12	1	1,720
13	1	3,006
14	1	2,598
15	1	1,330
16	1	2,170
17	1	1,513
18	2	2,178
19	1	2,695
20	2	2,666
21	1	2,309
22	1	3,666
23	1	2,930
24	1	2,408
25	1	2,009
26	1	1,776
27	1	2,573
28	1	2,195
29	1	1,653
30	3	1,925
31	1	4,023
32	1	2,013
33	3	1,182
34	1	1,328
35	1	3,019
36	1	1,661
37	1	1,554
38	3	2,238
39	1	2,347
40	1	3,220
41	3	1,366
42	1	3,973
43	2	2,741
44	1	2,171

Fonte: Dados obtidos pelo autor. Cálculos efetuados com a utilização do Programa Estatístico SPSS.

Como se pode observar, obteve-se 29 organizações de ensino enquadradas, em conformidade com o padrão de suas respostas às questões efetuadas no questionário, no agrupamento 1 (Aceitação Parcial), 4 organizações enquadradas no agrupamento 2 (Cooptação) e 11 organizações enquadradas no agrupamento 3 (Rejeição Parcial). Optou-se por escolher cinco casos do primeiro agrupamento, um caso do segundo agrupamento e três casos do terceiro. Os casos escolhidos foram: agrupamento 1 – casos número 1, 5, 21, 40 e 44. Agrupamento 2 – caso de número 43. Agrupamento 3 – casos de número 2, 3 e 30. Esses casos são analisados na parte seguinte deste estudo.

4.3 Fase 2: Critérios de Qualidade na perspectiva das IES – Estudos de Caso.

Aqui são descritos os aspectos identificados em relação aos esquemas interpretativos e interesses de dirigentes entrevistados para este estudo e também identificados nas publicações a que se pôde ter acesso, em relação a cada um dos casos a que se limita esta pesquisa.

Casos do Agrupamento 1

1º Caso – IES 1

O primeiro caso a ser analisado se refere a uma organização de ensino superior localizada na Região Metropolitana de São Paulo, cujas atividades tiveram início bastante recentemente, isto é, em meados de 2001. Trata-se de Faculdade administrativamente categorizada junto ao MEC como Faculdade Particular em Sentido Estrito, com aproximadamente 70 alunos e 12 professores envolvidos no único curso de graduação oferecido na organização (dados fornecidos no questionário e referentes, portanto, a meados do ano de 2003).

No tocante à resposta estratégica daquela organização em relação aos critérios oficiais de qualidade de ensino, ela foi identificada como sendo de Aceitação Parcial (conforme procedimentos e análises descritos na Metodologia e na parte anterior deste capítulo). As respostas específicas ao questionário, relativas a esta organização, podem ser observadas no Apêndice E (linha 1). Sobre estas respostas, as entrevistas realizadas não revelaram qualquer contradição, mas ao contrário permitiram confirmar alguns de seus pontos principais.

Deste modo, sobre a observação de práticas de outras IES, os dirigentes desta organização informaram:

A gente tem feito sempre ... [...]. Por outro lado, a [nome] enquanto instituição, ela vai buscar sempre, através da participação em congressos, através de ... de fóruns e de

debates, novas informações e as práticas que estão sendo utilizadas por outras ... por outras ... instituições (1-A).

Nós como instituição nova [...], a gente tem procurado ouvir o que os outros estão fazendo (1-B).

A respeito do envolvimento de professores e alunos nas discussões relativas à organização e aos critérios oficiais, declarou-se que:

... os alunos têm participado de reuniões, especialmente reuniões pedagógicas [...] também numa interação constante com a coordenação do curso (1-B).

Já sobre a utilização de preparação dos alunos para o Provão, também confirmou-se nas entrevistas realizadas a resposta fornecida no questionário:

Nós entendemos que o aluno deve ser preparado durante os quatro anos ... (1-B).

... hoje você tem no mercado instituições de ensino que estão de fato fazendo simulados do Provão [...]. Nesse sentido não fizemos e não temos intenções de fazer, né (1-A).

Esses foram os aspectos da resposta estratégica que de modo mais evidente se pôde identificar e reafirmar por meio das entrevistas.

Já os temas mais freqüentes no discurso dos dois dirigentes e nas fontes de dados secundários deste caso foram: Setor de Ensino Superior (4 vezes e com avaliação favorável); Provão (4 vezes e com avaliação favorável); Preparação dos alunos para o Provão (3 vezes e com avaliação desfavorável); Relação da Organização com seu Ambiente (3 vezes e avaliação favorável); Crítérios Oficiais de Qualidade (3 vezes e avaliação favorável); Legislação Educacional (3 vezes e avaliação favorável). Qualidade de Ensino também foi um tema identificado nas duas entrevistas, com avaliação favorável. Aqui – como nos demais casos – a exploração mais detalhada desse temas é feita quando da análise dos esquemas interpretativos e interesses. De qualquer modo, a simples relação dos temas, de suas freqüências e da direção de sua avaliação, já constitui-se em dado relevante para os objetivos deste estudo.

Já os esquemas interpretativos (discriminados enquanto valores e crenças) e interesses identificados em relação a esta IES são apresentados de modo resumido nos Quadros abaixo, sendo o primeiro Quadro relativo a esquemas e interesses identificados em mais de uma fonte (nas duas entrevistas ou em uma das entrevistas e nas fontes de dados secundários) e o segundo Quadro relativo aos valores, crenças e interesses identificados em apenas uma das entrevistas ou nas fontes de dados secundários.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Ensino voltado às demandas do mercado. - Experiências profissional extra-acadêmica. - Rigor nas avaliações oficiais e punição a quem não atinge os padrões exigidos. - Aquiescência. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Provão é um instrumento adequado para avaliar IES. - O Provão revela as deficiências das IES. - A nota no Provão reflete a qualidade do ensino oferecido
INTERESSE	
<ul style="list-style-type: none"> - Construção da imagem da instituição. 	

Quadro 1 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 1

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

O primeiro dos valores acima mencionados (Quadro 1) foi identificado no discurso de ambos os entrevistados, vinculado às discussões daqueles dirigentes no tocante à filosofia de trabalho da organização sob sua direção e à relação da organização com o seu ambiente, sempre mencionados com um elevado grau de intensidade, conforme se observa abaixo:

... a nossa filosofia de trabalho é voltar a instituição para as necessidades do mercado, né (1-A).

a gente não quer fazer a coisa pra inglês ver, a gente quer fazer a coisa pra que o aluno saia daqui de fato preparado para chegar no mercado de trabalho e ser um aluno bem recebido no mercado de trabalho (1-A).

Um outro grande desafio [...] é integrar o programa dado com o que o mercado precisa. Isso todas as instituições é discurso universal, da minha, de todas as outras. As instituições todas discursam dizendo que o curso tem que ser voltado ao mercado, aquilo que o mercado precisa, mas se você entrar nas instituições tradicionais e às vezes até algumas instituições novas você vê programas de ensino que se repetem há dez, vinte, trinta, quarenta anos, quase que sem alteração [...] se aquilo vai usar ou não vai usar não é muitas vezes uma preocupação. Então um grande desafio é realmente tornar é ... vinculado à realidade do mercado (1-B).

Percebe-se principalmente com a última citação acima que tal aspecto se refere não a uma busca individualizada daqueles dirigentes mas, ao contrário, que eles admitem se tratar de esforço que se deveria esperar de todas as organizações de ensino superior. Sua generalização é, portanto, esperada e defendida. Sua intensidade, na perspectiva daqueles dirigentes, se percebe no fato de se vincular esse aspecto à própria noção de qualidade:

“Qualidade de ensino é ele [o professor] procurar aproximar aquela ... aqueles conteúdos que ele ta dando das realidades, procurando vincular com coisas reais” (1-B).

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Necessidades locais/regionais como parâmetro para expansão ou não do ensino superior. - Avaliações específicas em conformidade com o tipo de organização acadêmica. - Adaptação dos critérios ao tipo de organização acadêmica. - Pôr em prática os critérios oficiais. - Integração dos conteúdos ministrados nas várias disciplinas. - Competição no setor de educação superior. - Mercado como fator de seleção quanto à qualidade dos alunos e das IES. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para que faculdades isoladas se tornem atrativas no mercado educacional, demanda-se grande esforço e muitos recursos. - IES novas e pequenas têm maior dificuldade para ser atrativas no mercado. - Os diferentes papéis sociais das diferentes organizações acadêmicas exigem diferentes critérios de avaliação da qualidade. - Titulação docente tem reflexo direto no ensino. - Mudanças na política e práticas educacionais visam atender exigências internacionais. - Os instrumentos de avaliação têm, na sua concepção original, uma intenção também punitiva. - O problema não é a legislação, mas os mecanismos para fazer com que ela seja cumprida. - O não cumprimento efetivo da legislação se deve a interesses particulares presentes no setor educacional. - Apesar de ser discurso comum, a relação do ensino com o mercado não é prática comum, principalmente em IES tradicionais. - IES privadas funcionam como empresas. - IES que não se adaptarem deixarão de existir. - IES públicas são contra qualquer tipo de avaliação. - IES privadas se opõem ao Provão quando são deficientes. - IES realmente preocupadas com qualidade terão seu esforço naturalmente reconhecido.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção da viabilidade financeira da instituição. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conceitos obtidos nas avaliações oficiais refletem a real Qualidade dos cursos.

Quadro 2 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 1.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

De igual modo se percebe nas transcrições acima – principalmente no segundo trecho transcrito – o foco sobre a obrigação social da organização para com seus alunos e o mercado de trabalho.

O segundo valor apontado anteriormente, isto é, a experiência profissional extra-acadêmica (Quadro 1), refere-se à busca por docentes cuja experiência profissional inclua, além da docência, também e de algum modo a atuação em empresas ou outros tipos de organização, em alguma das modalidades de atuação administrativa (funções executivas, consultoria, etc). Este valor foi identificado principalmente a partir das seguintes citações:

Há uma tendência hoje à titulação e... um requisito, né, embora ainda veja profissionais com larga experiência que têm facilidade de comunicação muito grande, que dão show em sala de aula e não têm titulação. Mas eu acredito que a tendência é as escolas procurarem esse profissional titulado, e não só o titulado (1-B).

É importante eu ter um professor titulado. Não é pelo título. É pelo título e pelo que ele agrega de valor ao obter o título. [...] Junto com isso, pelo perfil do curso, se entrou no curso de Administração, é importante que ele tenha uma vivência de mercado, né, seja ... um profissional do mercado [...] alguma vivência ele tem que ter no mercado (1-A).

Sobre este aspecto deve-se notar que não se aceita a titulação docente como critério único de avaliação do corpo docente. Ao defender o envolvimento extra-acadêmico, aqueles dirigentes explicitam em seu discurso certa divergência em relação a um dos critérios oficiais de qualidade de ensino. Mas essa divergência é apenas parcial, porque se refere ao modo de verificação, por meio de titulação, e não quanto à própria verificação. Além disso, a própria titulação não é propriamente rejeitada. Há uma defesa – apenas implícita no dirigente B mas explícita no discurso do dirigente A – da titulação como um critério válido, incompleto mas válido. Nesse sentido é que parece possível apontar que pelo menos um daqueles dirigentes acredita que titulação docente tem reflexo direto no ensino (Quadro 2). Esta crença, portanto, permite que se entenda de modo mais preciso a noção de qualificação docente que aqueles dirigentes estão expressando em seu discurso, qual seja, como sendo definida enquanto titulação somada a experiência extra-acadêmica.

Quanto ao rigor nas avaliações oficiais e punição a quem não atinge os padrões exigidos, o terceiro valor que se identificou como compartilhado entre os dois dirigentes, observou-se que ele se evidencia em um contexto discursivo de defesa da legislação educacional. A noção principal aqui defendida é que se há algum problema no sistema educacional, ele não está na legislação, como se observa nas seguintes citações:

Acho que a legislação deveria ser cada vez mais exigente e as escolas teriam que atender, de uma forma ou de outra (1-B).

Perceba-se que para este dirigente não somente o rigor na avaliação é um valor mas também é possível apontar a própria aquiescência em relação à legislação como outro elemento dos esquemas interpretativos daquele dirigente. Além disso, declara o outro dirigente:

Existem outras dificuldades, tá, que fazem parte do processo, que não permitiram levar a cabo aquilo que estava no papel. No papel tá lá. Então não é o problema da LDB, nem da nova LDB, nem das diretrizes curriculares, das novas diretrizes curriculares. O problema é só fazer cumprir o que está escrito. A gente tem mania no Brasil de criar nova lei. Não precisa criar nova lei. Faz cumprir a lei que já tá aí e tá bom o suficiente. Então é assim: todas as instituições que tiveram suas instituições D e E, né, após uma verificação, serão excluídas do mercado. Foram? Não foram. Então não adiantou. Ah, então precisa mudar a LDB. Não precisa mudar, só faz cumprir o que tá lá (1-A).

Ainda com relação à aquiescência como valor (Quadro 1), outras duas referências extraídas de entrevista e também de material publicitário dão indicação do compartilhamento deste valor naquela IES. A primeira dessas referências não se relaciona diretamente com os critérios oficiais de avaliação mas dá indicação do elevado grau em que aquela organização se mostra favorável a avaliações. Ela também indica aspecto relevante da definição do ambiente institucional de referência neste caso, ao indicar a identificação da organização como faculdade isolada (como em outros momentos do discurso dos dirigentes entrevistados neste caso), tanto quanto indicando a noção de cumprimento do papel social da organização enquanto instituição de ensino, ao oferecer aos alunos mais do que é oficialmente requisitado.

Já a segunda referência mostra, para além de aquiescência, uma superconformidade para com exigências do MEC.

Nós temos um programa que é o programa de iniciação científica, apesar de ser uma faculdade isolada e portanto desobrigada, de acordo com o MEC, a trabalhar em cima de iniciação científica, a gente entende que faz parte do nosso papel enquanto instituição de ensino, [...]. (1-A).

‘Oferecer carga horária 20% maior do que a sugerida pelo MEC’.

No tocante às crenças compartilhadas, todas as três apontadas no Quadro 1 referem-se a um único aspecto, que poderia ser resumido como a crença expressa na validade do Provão como instrumento de avaliação da qualidade de ensino ministrado nas IES, como se pode observar abaixo:

Eu acho que de fato, quando você mexe com qualquer processo cuja busca é de melhoria da qualidade se você usar instrumentos que dêem uma falsa aparência de uma qualidade, porque você estimula pontos específicos, você de fato não formou e não melhorou a qualidade, você sempre ... simplesmente fez com que o seu resultado fosse um resultado melhor, né. Eu acho que isso é pra inglês ver, né (1-A).

Em contrapartida, ela [a abertura do mercado de ensino superior] trouxe a ... a ... a pulverização de escolas, né, mas o instrumento que foi colocado, que foi o Provão, foi um instrumento adequado, deixe o mercado se regular. O mercado vai regular o que vale e o que não vale (1-B)

O Provão mostra ... é ... ele mostra a qualidade do aluno que sai da sua instituição (1-B).

Destaca-se ainda nesses trechos das entrevistas a clara noção de que os esforços para preparar os alunos especificamente para realizar o Provão chegam a ser prejudiciais, porque de algum modo afetam negativamente a sua eficiência enquanto instrumento de avaliação. Além disso, também se evidencia nesta organização que o Provão é compreendido não somente enquanto instrumento oficial de avaliação, mas também como instrumento para que o próprio mercado – que parece aqui se referir a alunos ou à comunidade demandante de ensino superior ou mesmo de profissionais formados em nível superior – possa diferenciar as várias organizações atuantes no mercado, no tocante à qualidade de seu ensino. Em resumo, a validade do Provão como instrumento de avaliação é defendida com intensidade elevada.

Quanto a interesses, observou-se que construir a imagem da organização é uma preocupação relevante daqueles dirigentes, conforme se observa no trecho a seguir transcrito:

Os nossos alunos obterem uma boa nota no Provão eu acho importante. Importante porque é um selo externo, é um reconhecimento externo, não serei mais eu que estarei dizendo que a minha escola é boa, mas um certificador externo (1-B).

Observa-se nesta citação um elemento importante para os objetivos deste estudo. Se por um lado se observou que há crenças manifestas por aqueles dirigentes que apontam para o discurso da eficiência do Provão como instrumento avaliador com capacidade para revelar a verdadeira qualidade do ensino ministrado nas IES, por outro lado os interesses identificados neste caso e, em especial, o trecho acima citado, apontam que também está presente no discurso daqueles dirigentes a noção de que o Provão – pelo menos, se não também os critérios oficiais de qualidade – é igualmente fonte de legitimidade para a organização. Tal noção também está presente em outros momentos das entrevistas como nos trechos abaixo (note-se também a referência, agora, a outros fatores como à titulação).

é importante no sentido de que ... é ... o aluno pensa assim: jamais a Fundação Getúlio Vargas associaria o nome dela a uma instituição ruim, a uma instituição que não fosse

séria. Isso já nos trás uma tranqüilidade ... é ... decorrente da credibilidade da FGV, que é importante. [...] Isso é bom no sentido que nós, sendo parceiros da FGV para o pós-graduação que ela ministra aqui, nós nos espelhamos na FGV em muitos pontos, na qualidade dos professores, na vivência, na praticidade, na titulação e no nível de exigência dos cursos (1-B).

você necessitaria de um recurso muito grande, é ... senão de um recurso muito grande, de um tempo muito grande, pra que você consiga mostrar de fato quem você é na verdade, né. De que adianta você levantar a bandeirinha e falar 'olha como eu sou bom, eu sou legal, olha o esforço que eu to fazendo', sem ser percebido, né. As instituições ... as faculdades isoladas, a ausência de autonomia delas, certo, nas faculdades isoladas, a ausência de atratividade, né (1-A).

acho que um dos que mais incomodam, por exemplo, é essa questão de sermos uma faculdade isolada e todas as cobranças que são feitas de uma faculdade isolada que são muito parecidas com as grandes faculdades, com os centros universitários ou com as universidades. Então por exemplo [...] uma comissão [...] pergunta quantos professores você tem com dedicação exclusiva, né, se você colocou na ponta do lápis é inviável, você não pode ter nenhum. [...]. Aí você é medido da mesma maneira. Então esses critérios deveriam ser separados, né (1-A).

O primeiro dos trechos acima foi extraído da justificação dada pelo entrevistado para o convênio mantido pela organização sob sua direção com a Fundação Getúlio Vargas, convênio relacionado à oferta de turmas de cursos de especialização em Administração nas dependências da organização. Nos dois outros trechos, o entrevistado discute, além do interesse sob análise, também questões relacionadas a ela, como o interesse na manutenção da viabilidade financeira da organização, as crenças de que faculdades isoladas precisam despende grande esforço e recursos para se tornarem atrativas no mercado e que IES novas e pequenas têm maior dificuldade para serem atrativas no mercado e a defesa de avaliações específicas em conformidade com o tipo de organização acadêmica da IES (todos no Quadro 2). Todos esses elementos dos esquemas interpretativos daqueles dirigentes, somados ao interesse com os quais eles se relacionam discursivamente, sugerem algum grau de oposição à legislação educacional e aos critérios de qualidade. Não é uma franca oposição e também não parece anular a interpretação favorável identificada em outros elementos dos esquemas interpretativos, até porque se limita a poucos aspectos simbólicos, a maioria deles em torno da construção da imagem da instituição, não sendo generalizada, portanto.

Ainda vinculado ao interesse anteriormente analisado, a última das citações anteriores permite identificar outro aspecto dos esquemas interpretativos dos dirigentes desta organização que também se mostra parcialmente refratário em relação aos critérios oficiais de qualidade, representado na crença de que diferentes papéis sociais das diferentes organizações acadêmicas exigem diferentes critérios de avaliação da qualidade (Quadro 2).

Especificamente em relação a este aspecto, é necessário ressaltar o foco dado pelo dirigente ao papel social das IES como aspecto relevante no que se trata dos parâmetros oficiais de qualidade.

Vinculado também a esta crença, observou-se a adaptação dos critérios ao tipo de organização acadêmica (Quadro 2) como valor naquela organização. As citações a seguir reforçam essa constatação:

Então o requisito, se ele é bom, é um passo. O outro é se ele é aplicável. Então ele pode ser bom e não ser aplicável, né, pra todas as instituições. Como eu entendo que universidades, centros universitários e faculdades isoladas têm papéis diferentes dentro da sociedade, eu não posso utilizar os mesmos atributos ou requisitos para fazer a medição (1-A).

Então a gente concorda com esses critérios, né, mas ... é ... balizados pelo porte da instituição (1-A)

nós acreditamos nos critérios, né. O atendimento significa para nós assim ... pra nós é importante, né, a coincidência entre aquilo que ta se colocando como critérios, como recorte que foi dado, e aquilo que nós tamos praticando. E praticamos porque nós acreditamos [...] ao mesmo tempo houve uma coerência entre aquilo que se pensa, que por sinal bate com parte dessas premissas que são premissas de qualidade do MEC (1-A).

Como parece se evidenciar nessas citações, não se trata de rejeição daqueles critérios mas a crítica à sua aplicação generalizada, até porque um outro valor também se evidenciar a partir daqueles trechos, qual seja, a necessidade de pôr em prática os critérios definidos oficialmente. Com isso, o entrevistado parece deixar evidente que se deve esperar das organizações de ensino superior que realmente atendam os critérios oficiais, e não somente elaborem artifícios que dêem a impressão de seu atendimento, sem que isso ocorra de fato. Deve-se analisar este valor em consonância com outros aspectos já citados, em especial a imagem popular de prática “para inglês ver”, utilizada pelo dirigente em outros momentos da entrevista. Além disso, os trechos acima transcritos – mas principalmente o primeiro trecho – indica a identificação que se faz da organização sob análise como sendo faculdade isolada e sua diferenciação em relação a universidades e centros universitários. Também se nota, outra vez, a ênfase no desempenho de papel social da organização, ao se referir ao atendimento dos parâmetros oficiais de qualidade.

Outras duas crenças merecem ser aqui mencionadas. Uma delas é a menção de um dos dirigentes de que as mudanças na política e práticas educacionais [causadas pela nova legislação] visam atender exigências internacionais (Quadro 2). Isso se pode observar na transcrição feita a seguir:

Então o que eu acho é o seguinte: poucos se preocupam com a educação. Na hora que, de alguma maneira, se apresentam números, e não são números que são fabricados, mas são números que são trabalhados, pra se cumprir pontuação, né, frente a organizações mundiais, etc e tal ... e órgãos de fomento [...] Aí você fala, ‘bom, com que público eu consigo estar lidando quando eu vou pro ensino superior?’, né. (1-A)

O que este dirigente está tentando retratar é o possível impacto negativo no ensino superior de políticas adotadas nos níveis anteriores de ensino. Então não se trata de uma crítica à legislação do ensino superior, mas a uma característica do sistema de ensino fundamental e médio do Estado de São Paulo (a chamada progressão automática) e, somente indiretamente, ao sistema nacional de ensino. De qualquer modo, esta crença implica que aquele dirigente parece identificar uma fonte externa de intervenção no sistema brasileiro de ensino, com conseqüências negativas para o ensino superior.

Relacionada a isto, outra crença também foi observada, qual seja, a de que os instrumentos de avaliação têm, na sua concepção original, uma intenção também punitiva. Este aspecto dos esquemas interpretativos aponta para a noção expressa pelo dirigente de que o processo avaliativo dos critérios oficiais de qualidade tem natureza coercitiva. Isso fica evidente na transcrição abaixo:

O Paulo Renato tinha um projeto, né, na minha percepção ele tinha um projeto, ele conseguiu levar em parte o projeto que ele tinha, mas ele não conseguiu dar continuidade àquilo que pelo menos no que ta escrito, né, seria a implementação total do projeto, que é essa coisa de deixa o mercado expandir que depois nós de fato, né, através dos instrumentos, Provão, avaliações, comissões de especialistas, etc e tal, fechamos isso. Dizendo então ‘oh, você pára, você pára, você pára ...’ (1-A).

Além disso, outras crenças evidenciadas neste caso reforçam a predominância de discurso favorável aos critérios oficiais de qualidade, ao Provão e à própria legislação educacional. Do Quadro 2 destacam-se, então, três aspectos aqui qualificados como crenças: primeiramente, a noção de que o não cumprimento efetivo da legislação educacional se deve a interesses particulares presentes no setor de ensino, da mesma forma como ocorre em qualquer outro setor empresarial. Essa noção evidencia-se no seguinte trecho, a seguir transcrito:

Existe, como em todos os outros seguimentos da sociedade, interesses que são na verdade, não compartilhados, né, com as filosofias que são repassadas, né (1-A).

O que o entrevistado entende por “filosofias que são repassadas” refere-se às políticas e à legislação educacionais. Essa crença, ainda que não identificada no discurso do segundo entrevistado, mostra-se relacionada de modo muito próximo com a crença de que IES privadas se opõem ao Provão quando são deficientes, expressa pelo segundo dirigente (1-B). A diferença está no foco sobre a legislação, no primeiro, e sobre o Provão, no segundo. Assim este segundo dirigente declarou:

eu acho que quem tem interesse em acabar com o Provão são duas ... dois segmentos bem definidos: algumas escolas ... é ... públicas, federais, que não querem ser avaliadas, que são contra qualquer avaliação [...]. E no segmento das particulares aquelas que não querem ver expostas as suas deficiências (1-B).

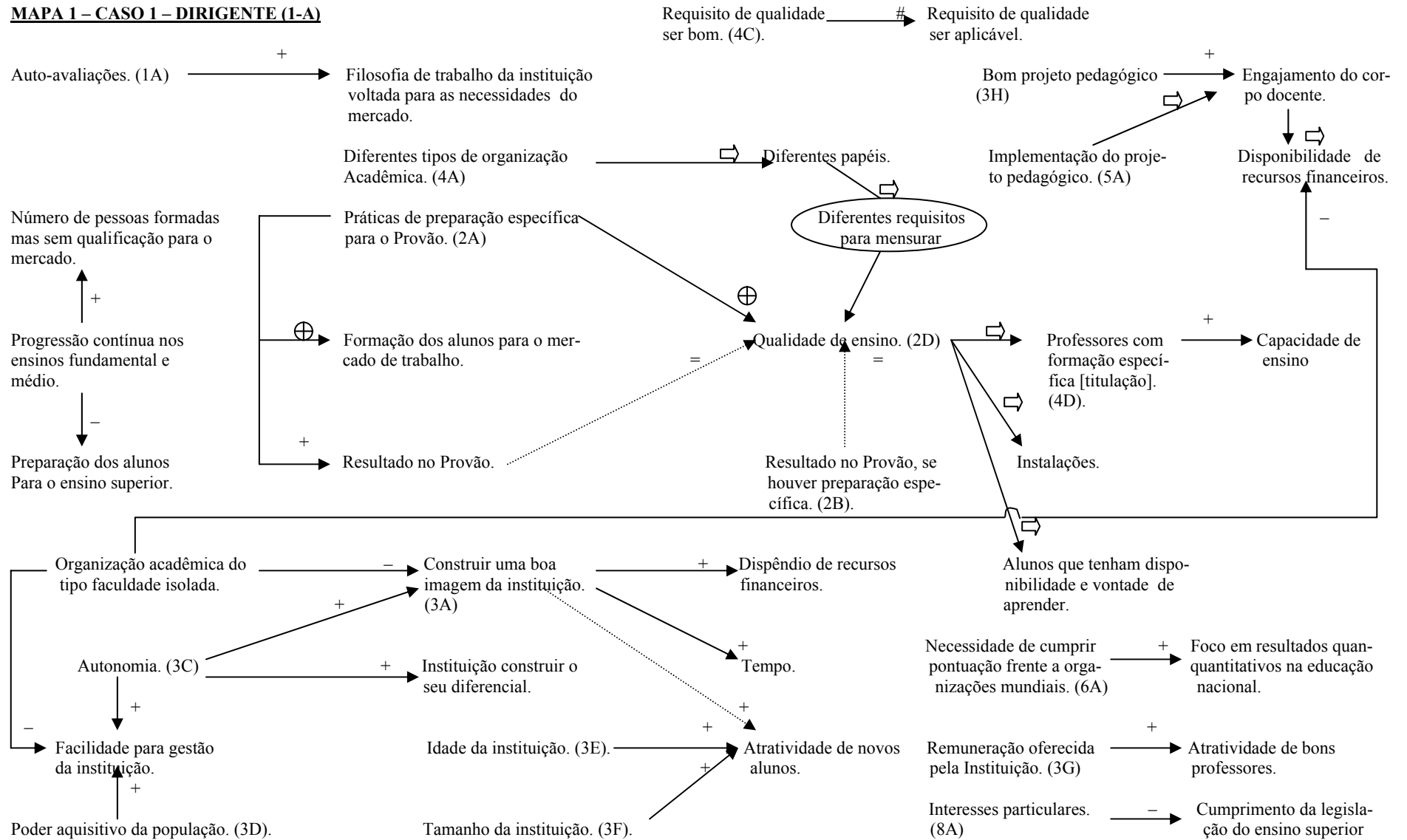
Finalmente, observou-se no material de divulgação da organização a seguinte afirmação, mencionada como sendo uma das vantagens que os alunos obtêm ao estudarem naquela IES:

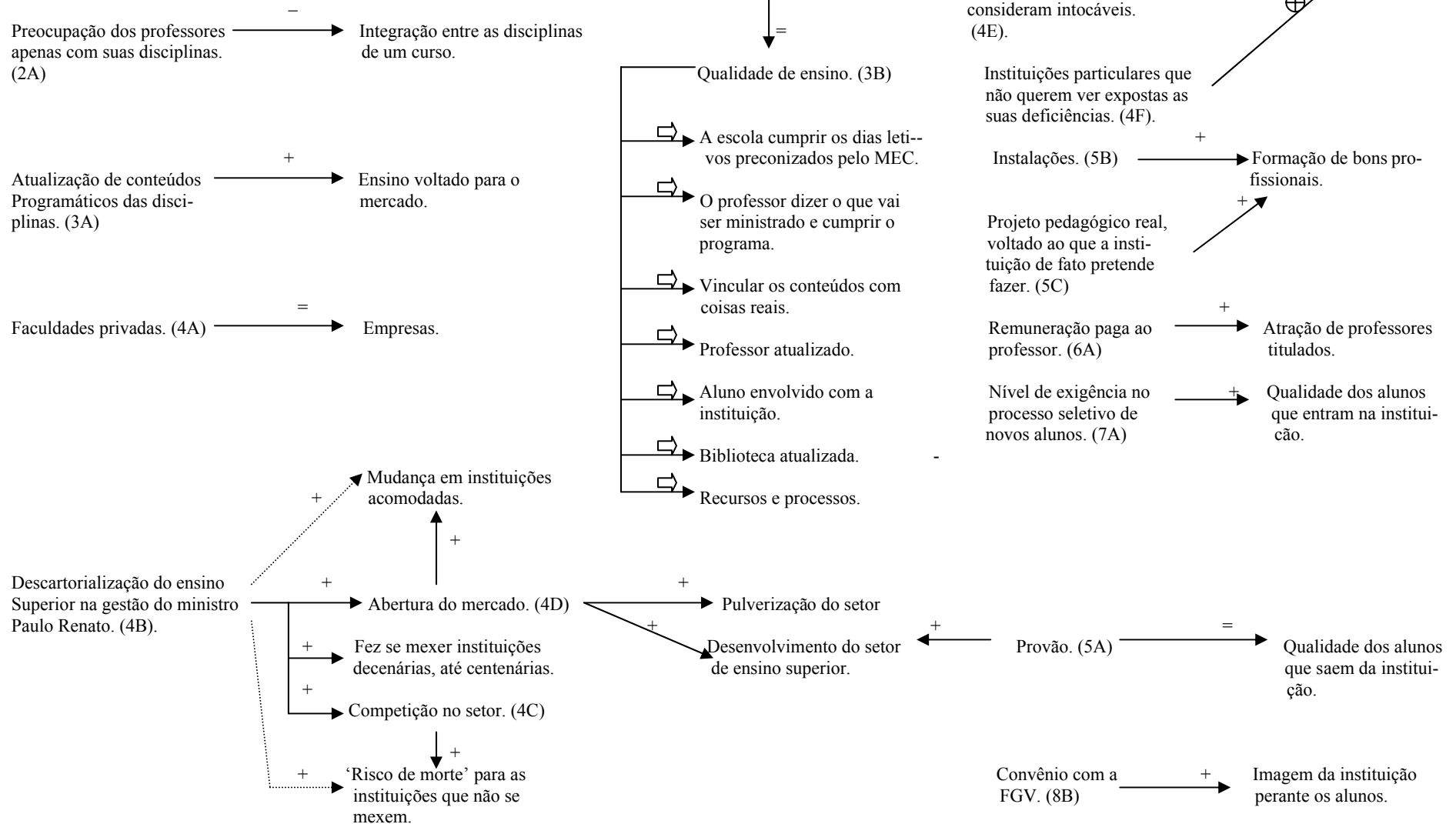
Ter conceito A pela avaliação do MEC na autorização dos cursos.

Parece possível apontar que no discurso corrente naquela organização está presente a crença de que os conceitos obtidos nas avaliações oficiais refletem a real qualidade dos cursos. Ao menos a organização parte do pressuposto que, em geral, acredita-se nisso, do contrário a frase acima mencionada, extraída de material publicitário, não teria sentido.

Além dos esquemas interpretativos e interesses identificados neste caso e até aqui apresentados e descritos, também foram elaborados, a partir das entrevistas, mapas cognitivos para retratar graficamente as relações conceituais por meio das quais aqueles dirigentes explicam determinadas circunstâncias, escolhas ou mesmo simples idéias, relacionadas com a questão dos critérios oficiais de qualidade de ensino e as demais questões que eles mesmos entendem e expressam como vinculadas a este tema central.

A seguir, os mapas cognitivos dos dois dirigentes são apresentados. Após, são feitas considerações e explicações a respeito de alguns dos pontos que foram considerados como mais relevantes para os objetivos deste estudo. Aqui, como nos demais casos, citações literais serão feitas apenas quando isso for considerado necessário para tornar mais claros os argumentos construídos em torno das relações conceituais expressas nos mapas.

MAPA 1 – CASO 1 – DIRIGENTE (1-A)

MAPA COGNITIVO 2 – CASO 1 – DIRIGENTE (1-B)

Com relação ao mapa cognitivo do primeiro dirigente (1-A), destaca-se inicialmente a relação conceitual expressa pelo código 2D, que explica a qualidade de ensino como implicando titulação docente e instalações, dois dos critérios oficiais de qualidade. Esses mesmos aspectos, de modo mais detalhado, também se evidenciam no mapa cognitivo do segundo dirigente (1-B), lá expresso na relação conceitual 3B. Além disso, no mapa 2 também se destacam as relações em torno de 5A, 5B e 5C. Esses aspectos reforçam o significado predominantemente atribuído aos critérios de qualidade neste caso, ou seja, de que são fonte de eficiência, conforme já identificado na análise dos esquemas interpretativos.

Por outro lado, a centralidade das relações em torno do ponto codificado como 3A, no primeiro mapa, principalmente sua relação com a atratividade de novos alunos, reafirmam a constatação de que os critérios de qualidade são, neste caso, igualmente apresentados como significando fonte de legitimidade, como já se apontou anteriormente com base em certos aspectos dos esquemas interpretativos e com base nos interesses.

No tocante à descrição das circunstâncias que permeiam e se referem à questão do atendimento ou não dos critérios oficiais de qualidade, na perspectiva daqueles dirigentes, os mapas cognitivos permitiram realizar algumas constatações para este caso.

Com relação ao primeiro dos aspectos relacionados com a definição da situação ambiental, a menção daqueles dirigentes ao mercado como elemento importante a ser considerado e com agências internacionais de fomento, além do Estado, sugerem que a descrição feita por estes dirigentes da situação ambiental com que lidam é de multiplicidade de constituintes.

No primeiro mapa (1-A), a relação expressa pelo código 1A aponta a ligação conceitual entre auto-avaliações feitas pela instituição e o mercado, que significa aqui empresas de modo geral onde os alunos a serem formados poderão pleitear vagas de trabalho. O contexto discursivo que revela essa ligação conceitual implica que, para aquele dirigente, o mercado é favorável a algumas formas de avaliação das IES. Mesmo que a menção explícita seja a auto-avaliações, as avaliações oficiais e em decorrência o atendimento dos critérios de qualidade parece poderem ser aqui vinculados a essa expectativa do mercado. A transcrição abaixo fornece o contexto discursivo do qual se extraiu a relação conceitual aqui analisada:

Outro ferramental que é utilizado, nós já fizemos a primeira parte que é a implementação da avaliação trezentos e sessenta graus, né. A primeira parte já envolveu a avaliação por parte dos alunos, né, com relação à instituição como um todo, logicamente até a avaliação docente, é ... e a segunda que foi a avaliação do mercado com relação aos nossos alunos que são estagiários, né. De novo, apesar de nós não termos necessidade, [...], nós já temos

a prática de fazer esta avaliação, porque na nossa filosofia de trabalho é voltar a instituição para as necessidades do mercado, né, [...] (1-A).

Também a relação conceitual codificada como 6A (ver também a crença anteriormente identificada de que mudanças na política e práticas educacionais visam atender exigências internacionais), no primeiro mapa, indica a multiplicidade de constituintes já observada. No segundo mapa, as relações 3A (atualização de conteúdos programáticos é aspecto intimamente relacionado com a qualidade dos projetos pedagógicos dos cursos superiores) e 4B (que aponta explicitamente o Estado como constituinte – ainda que enquanto aspecto óbvio nas questões elaboradas, essa evidência do Estado se torne desnecessária) também indicam essa constatação.

Mas se a multiplicidade pode ser aqui identificada, parece necessário constatar também que em nenhum momento, nessas relações conceituais ou nos esquemas interpretativos, esses múltiplos constituintes são retratados como produzindo demandas contraditórias. Ao contrário, Estado, mercado e organizações internacionais são retratados como demandando o cumprimento dos critérios oficiais de qualidade. Deste modo parece possível indicar também que o ambiente desta organização é descrito como fortemente conectado em torno do cumprimento dos critérios de qualidade e, portanto, o melhor padrão para descrever este primeiro ponto é a de multiplicidade de constituintes, sem multiplicidade de demandas.

Com relação ao segundo aspecto elencado como pertinente ao que neste estudo de analisa como definição da situação ambiental, qual seja, a alta ou baixa dependência para com os constituintes ambientais, os mapas cognitivos dos dirigentes, neste caso, apontaram apenas alta dependência para com o Estado, grau este que pode ser observado pelas várias relações em torno do conceito 4B (descartorialização do ensino), no mapa 2, inclusive com relação a risco de morte para certas instituições.

Já em relação a outro dos aspectos da definição da situação ambiental, qual seja, a relação entre critérios de qualidade e os objetivos da organização, apenas algumas poucas relações representadas nos mapas deram algum indicativo da perspectiva daqueles dirigentes. No primeiro mapa (1-A), a relação codificada como 1A, já descrita e analisada anteriormente, permite apontar para a consistência entre critérios de qualidade e objetivos educacionais da organização. Tal relação liga avaliações (auto-avaliações e implicitamente, neste caso, as avaliações oficiais) com a formação de alunos mais competitivos no mercado de trabalho, que por sua vez parece poder ser apontado como objetivo naquela organização. Outra relação é a expressa pelo código 3H, que liga o projeto pedagógico (um dos critérios oficiais de

qualidade) ao engajamento do corpo docente, também objetivo educacional. Na perspectiva daquele dirigente, tal engajamento implica em recursos financeiros (especificamente porque implica ter professores em tempo integral ou com grande disponibilidade alocada para a instituição) que, por sua vez, é visto como problema para faculdades isoladas. Se o projeto pedagógico é entendido como mecanismo alternativo para promover esse engajamento dos docentes, ele então – indiretamente, pelo menos – é entendido como elemento facilitador do alcance deste objetivo e da diminuição da demanda por recursos financeiros na organização.

No segundo mapa (1-B), as relações codificadas como 5C e, principalmente, 5B, parecem atestar um discurso de consistência com objetivos organizacionais ou, pelo menos, com objetivo educacional que é considerado legítimo por aquele dirigente: a formação de bons profissionais. Além desse aspecto, também a relação 3A que expressa ligação positiva entre projeto pedagógico e a oferta de ensino voltado para o mercado. O sentido positivo da relação aponta para a consistência do critério com um dos objetivos da IES. O ponto principal, entretanto, neste mapa, está nas relações 4B e 5A, positivamente vinculadas ao desenvolvimento do setor de ensino superior que, na perspectiva do entrevistado, tem significado positivo, como se pode observar na transcrição a seguir:

A descartorialização, se é que existe essa palavra, que foi na ... na gestão do ministro Paulo Renato, ela abriu realmente o mercado e fez se mexer instituições decenárias, até centenárias, que estavam deitadas em berço esplêndido e nada tinham que fazer pra não serem incomodadas, bastavam continuar como estavam. Hoje não existe mais isso. Quem continua como está, deitado em berço esplêndido, está fadado a morrer, porque a competição é forte. Então essa abertura foi altamente positiva porque obrigou instituições acomodadas a se mexerem, né. (1-B).

Parece plausível afirmar, então, que neste aspecto da análise dos mapas cognitivos, as relações conceituais apontam para descrição do contexto ambiental como consistente com alguns dos objetivos – predominantemente educacionais – da organização sob análise.

No tocante ao aspecto da difusão ou coerção como mecanismo de controle, antes de qualquer referência aos mapas, é necessário fazer referência a crença já citada na análise dos mapas cognitivos: a noção de que os instrumentos de avaliação têm, na sua concepção original, uma intenção também punitiva (Quadro 2). Essa noção por si só indica a descrição de um contexto ambiental tendente à coerção. Além disso, no primeiro mapa (1-A) a relação 6A, que liga positivamente exigências de organizações mundiais (veja o termo usado: ‘cumprir’) com o foco em resultados quantitativos como meio de avaliação do ensino (uma característica do modelo de qualidade oficialmente definido) também aponta para a noção de

coerção. Já no mapa 2 (1-B), a relação positiva entre ‘descartorialização’ (4B) e a mudança em instituições que ela provocou parece reforçar essa constatação (termos como ‘instituições acomodadas’, ‘obrigou instituições a se mexerem’, extraídos da entrevista, reforçam essa constatação).

Então, em relação a este aspecto, parece plausível admitir que a descrição predominante naquela organização é de pressão coercitiva para o cumprimento dos critérios de qualidade, ainda que em nenhum momento isto seja afirmado explicitamente. É possível constatar também que coerção, neste caso, não tem significado negativo, mas ao contrário, é valorizado por estes dirigentes, como se pode constatar até pela identificação da punição como uma expectativa em relação a instituições que não cumprem as exigências oficiais, de acordo com um dos valores compartilhados relacionados no Quadro 1.

Em relação à estrutura do ambiente, os critérios de qualidade e outros aspectos correlatos foram descritos como geradores de incertezas, mas isso somente se apresenta no mapa do segundo dirigente (1-B). As relações em torno de 4B, naquele mapa, principalmente a abertura de mercado, risco de morte e aumento da competição no setor dão margem à constatação de aumento da incerteza. Por outro lado, isso não implica uma interpretação negativa quanto a essa incerteza, mas o contrário, porque na descrição daquele dirigente esse impacto e a incerteza resultante são definidos como fatores positivos, como parece evidente na última transcrição feita anteriormente, relativa à relação 4B (“...essa abertura foi altamente positiva...”).

Finalmente, em relação aos elementos predominantes no ambiente institucional de referência dos dirigentes entrevistados para este caso, parece plausível afirmar, em função dos dados identificados com a descrição dos valores, crenças e interesses, que predomina nesta organização foco sobre elementos de natureza normativa (especialmente o destaque dado ao cumprimento de papel social da organização em relação aos alunos, ao mercado e ao próprio MEC) e também sobre elementos de natureza cognitiva (evidenciados na identificação da organização como faculdade isolada, na sua diferenciação em relação a universidades e centros universitários).

Nos mapas cognitivos essas indicações são confirmadas. No mapa referente ao primeiro dirigente, por exemplo, note-se as relações em torno do conceito 4A e 2A, indicando o foco normativo. No mesmo mapa, as relações em torno do conceito de organização acadêmica do tipo faculdade isolada indica o foco em elementos cognitivos, tanto quanto a relação entre o conceito 4A e o conceito de empresas, no mapa referente ao segundo dirigente.

Feitas essas análises, passa-se a seguir ao segundo caso.

2º Caso – IES 5

O segundo caso analisado neste estudo se refere a organização de ensino superior localizada na cidade de São Paulo, com atividades desenvolvidas desde 1999 e cuja atuação, além de três cursos de graduação, compreende também um curso de Mestrado em Administração. Em termos de classificação no Ministério da Educação, esta organização é administrativamente categorizada como Faculdade Particular em Sentido Estrito e, no período do estudo, declarou ter em suas atividades o número aproximado de 360 alunos e cerca de 60 professores.

No tocante à resposta estratégica desta organização (Apêndice E, linha 5), as entrevistas realizadas pouco conseguiram agregar. Nesse sentido, o fato mais relevante talvez seja que uma das pessoas entrevistadas é a proprietária da instituição e sua dirigente principal, presidente do seu conselho dirigente e que respondeu pessoalmente ao questionário. Nos próprios termos do segundo entrevistado, essa pessoa expressa o pensamento predominante no conselho gestor e, então, na instituição.

Quanto aos principais temas identificados neste caso, podem ser ressaltados: Requisitos oficiais e qualidade de ensino (4 vezes e com avaliação favorável); Corpo docente (4 vezes e avaliação favorável); Desafios de uma organização de ensino nova (3 vezes e avaliação neutra); Postura da organização em relação à legislação (3 vezes e avaliação ambígua) e Autonomia (3 vezes e avaliação favorável).

De igual modo ao que se fez no primeiro caso, também aqui o conjunto de valores, crenças e interesses é apresentado nos dois quadros a seguir, o primeiro relativo aos aspectos compartilhados e o segundo aos demais aspectos relevantes identificados nas entrevistas e nos documentos disponibilizados pela organização.

O primeiro dos valores relacionados naqueles quadros, ensino voltado às demandas do mercado profissional (Quadro 3), evidencia-se nas seguintes transcrições feitas abaixo:

Existem várias maneiras pra tar conseguindo entrar no mercado de trabalho, e ... o curso superior abrange mais o mercado e dá um nível a mais que outras pessoas que estão fazendo um curso técnico. (2-B).

Há uma demanda muito grande do mercado. (2-B).

Os cursos de graduação [da instituição] têm conceituação prática, objetivando formar profissionais competentes, com visão estratégica e bem preparados para o mercado de trabalho. (Extraído de material publicitário da organização).

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Ensino voltado às demandas do mercado. - Capacitação docente (titulação ou qualificação). 	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de avaliação do MEC (critérios e instrumentos de avaliação) reflete a qualidade do ensino nas IES.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Construção da imagem da instituição. 	

Quadro 3 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 5.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição em relação às determinações Oficiais. - Avaliação. - Flexibilidade pedagógica. - Autonomia administrativa e acadêmica (como nas universidades). 	<ul style="list-style-type: none"> - Um bom ensino dispensa a preparação específica dos Alunos para realizarem o Provão. - A expansão do setor de ensino superior atrapalha seu desenvolvimento qualitativo. - Corpo docente é o fator principal em uma IES. - Antes da atual legislação as IES invariavelmente ofereciam ensino de boa qualidade. - Cursos com baixo padrão de qualidade também preenchem função social importante. - Concentração em grandes universidades privadas é a tendência do setor. - Não há necessidade de muitas IES com alto padrão de qualidade.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Diferenciar a organização de outras concorrentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta qualificação docente diferencia a faculdade em relação a outras concorrentes.

Quadro 4 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 5.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Percebe-se que preparar o aluno para competir no mercado de trabalho é uma preocupação corrente na organização. Principalmente a última citação acima sugere que, na perspectiva predominante naquela instituição, acredita-se que exista essa expectativa em relação às IES, isto é, a expectativa de que elas expressem esse valor. Daí a construção de

peças publicitárias – ou partes delas – voltadas a apresentar esse aspecto como preocupação da organização.

Uma última transcrição que reforça este valor é feita abaixo. Nela pode-se observar também a defesa de flexibilidade pedagógica (Quadro 4) como valor relacionado com a preocupação com o mercado de trabalho, predominante naquela organização. A relação discursiva se dá pela suposição da necessidade de flexibilidade para que as demandas do mercado possam ser atendidas, principalmente em cursos cujo fluxo de novidades e novas perspectivas é grande:

o projeto pedagógico que ... que deve ter a flexibilidade que ... como preconizado pela Lei de Diretrizes e Bases, né. Curso de Administração. Tem que ser flexibilizado pra atender realmente as necessidades de uma ... de uma situação, digamos assim, existente de mercado, e todos os fatores que envolvem a ... a elaboração do projeto e a sua execução. (2-A).

Em relação à capacitação docente (Quadro 3), a primeira dirigente refere-se em seu discurso de forma específica à titulação (e a experiência), enquanto o segundo não é tão específico, mas usa termo genérico para se referir à capacitação, isto é, qualificação docente. São faces de um mesmo esquemas interpretativo, como se observa abaixo:

Tendo bons professores, capacitados, e por capacitados entenda-se: titulação, experiências, de preferência, né. Aqui a capacitação envolve / nós temos um plano de carreira que envolve essa dupla ação. (2-A).

os professores são muito qualificados, não são professores assim que tão acabando de ingressar no mercado. (2-B).

Em torno deste valor identificam-se outros aspectos dos esquemas interpretativos daqueles dirigentes. Um destes aspectos é a crença de que o corpo docente é o fator principal em uma IES (Quadro 4):

A escola é o professor. Então, com um bom corpo docente [...] acho que se pode alcançar essa meta, que é realmente fazer com que o aluno goste da escola, tenha orgulho, [...]. É o professor que dá aula, é o professor que estimula, é o professor que faz a escola. (2-A).

Quanto à crença que se identificou como compartilhada neste caso, isto é, de que o processo de avaliação do MEC reflete a qualidade do ensino nas IES (Quadro 3), ela foi observada em uma das entrevistas e também em material publicitário da organização. Ainda que nas duas fontes a referência é diferente em alguns aspectos, seu significado pôde ser

unificado na crença acima expressa, sob o termo “processo de avaliação” que, aqui, é usado como somatório dos critérios de avaliação e dos instrumentos de avaliação (principalmente o Provão). As transcrições a seguir exemplificam essa crença:

Pessoalmente eu acredito que [o Provão] é um bom referencial, né, [...]. É um referencial importante, acho que sim, acho que é importante, acho que motiva o aluno, ele ... é bom ser avaliado, né, todos nós gostamos dessa avaliação [...]. (2-A).

Acho que é um referencial importante até à medida que muito se falou, se propugnou na mídia contra certas instituições, então o próprio aluno ficou é ... ele ficou sem um referencial maior, pra avaliar sua própria instituição e ali ele vai poder acho que ter essa ... essa convicção de que realmente a ... a proposta da instituição foi boa. Por que? Porque ele teve um resultado bom. (2-A).

Ensino da mais alta qualidade por meio de equipamentos de última geração, salas de aula modernas e confortáveis e professores doutores e mestres formados nas melhores universidades do Brasil e do exterior. (Material Publicitário).

Oferecemos aos nossos alunos modernas instalações, laboratórios de informática, dentre os mais avançados do País, biblioteca totalmente informatizada, centro multidisciplinar de pesquisas, além de outras atividades. Por tudo isso, recebemos conceito A em avaliação feita pelo MEC. (Material Publicitário).

Eu entendo que se se reúne professores capacitados, um bom projeto pedagógico e as condições adequadas, acho que a meta pode ser alcançada. (2-A).

Pode-se notar que nas duas primeiras transcrições a referência primordial é ao Provão, o mais importante e conhecido dentre os instrumentos de avaliação do ensino superior. Aquelas citações indicam, além da crença aqui analisada, também a valorização da avaliação como algo desejável de modo geral e para os próprios alunos do ensino superior. Conseqüentemente pode-se indicar a avaliação (Quadro 4) como um valor na perspectiva da primeira dirigente desta IES.

Já nas duas transcrições subseqüentes, extraídas de material de divulgação da organização, a referência primordial é, diretamente, a dois dos critérios de qualidade de ensino reconhecidos pelo MEC, as condições de ensino e a capacitação docente, aqui titulação, como também fica evidente nas transcrições. Essa crença aqui analisada parece indicar que a interpretação predominante em relação aos critérios de qualidade pode ser apontada como de eficiência. Além disso, note-se que a terceira transcrição acima indica a identificação da organização sob análise com universidades, o que se constitui em aspecto de natureza cognitiva relevante neste caso.

A última transcrição acima, por fim, reforça diretamente esta constatação.

Apesar disso, identificou-se também a construção da imagem da instituição como interesse compartilhado (Quadro 3):

Credibilidade, até a ... a ... o conceito ser sedimentado, realmente de uma escola com cursos de qualidade. Esse seria o principal desafio. A ... credibilidade [...] (2-A).

A faculdade tem muito a crescer. A Faculdade [nome] tem muito ainda a expor no mercado, é nova, e o nome dela vai aparecer muito ainda no mercado. [...]. Um aluno vai fazer uma entrevista numa empresa, 'ah, Faculdade [nome], ah, já ouvimos falar nessa faculdade'. (2-B).

Pelo menos até aqui – isto é, com as análises apenas dos esquemas interpretativos – não se pôde identificar qualquer relação discursiva entre o atendimento dos critérios de qualidade e a maximização desse interesse. A análise dos mapas cognitivos, contudo, deverá apontar indícios disso (mais fracos que no caso anterior).

Antes, porém, de se iniciar a análise daqueles mapas, outros valores, crenças e interesses foram identificados neste caso. Dentre esses aspectos (todos citados no Quadro 4) alguns merecem destaque, principalmente a aquiescência em relação às determinações oficiais, valor identificado no discurso da dirigente principal da organização (Quadro 4):

Requisito de qualidade sempre tem que ser atendido. [...] se vem do MEC é porque existe / é porque vem de uma ... de uma deliberação de um organismo superior e que tem que ser ... acatado. (2-A).

Critério de qualidade tem que ser sempre atendido. (2-A).

As transcrições acima indicam a atitude altamente favorável para com o atendimento das exigências oficiais em relação ao ensino superior naquela organização. Indicam igualmente ou, pelo menos, sugerem que para a dirigente acima citada o atendimento aos parâmetros oficiais se relaciona com o desejo de evitar sanções legais, de acordo principalmente com a idéia de 'ter que atender', conforme acima expresso.

Apesar disso, outro valor apresentado no Quadro 4 parece sugerir que há algum grau de crítica aos critérios e exigências oficiais naquela organização: autonomia administrativa e acadêmica, que é exemplificado nos trechos a seguir transcritos:

curso superior ele tem que ter autonomia desde que conduzido por grandes educadores [...]. Então essa autonomia tem que ser dada a todos, não só às universidades que tenham essa possibilidade. Autonomia, professor, autonomia ... essa seria a idéia principal, ensino superior precisa ter. (2-A).

O governo deve autorizar cursos. Depois deixar que as instituições ... é ... implementem esses cursos. [...] autonomia ... pressuposto básico. Autorizou ... é ... liberdade. Aí é ensino superior, com todas as responsabilidades inerentes. (2-A).

Na medida que um curso é autorizado, acredito que a partir daí a responsabilidade é dos educadores. (2-A).

Com relação a estas transcrições, note-se de início a identificação que se faz com relação a universidades (aspecto já identificado anteriormente), com a idéia de grandes educadores e mesmo com ensino superior, avaliando-se autonomia como condição para que se tenha aquele tipo de ensino, em especial na primeira e segunda transcrições.

Observe-se que, apesar da aquiescência identificada como valor nessa organização, há também nela certa demanda por autonomia, o que parece sugerir que a aquiescência aqui não está implicando aceitação completa e irrestrita da legislação. Duas crenças registradas no Quadro 4 também se relacionam com essa constatação. Primeiramente, observou-se que um dos dirigentes acredita que a expansão do setor de ensino superior atrapalha seu desenvolvimento qualitativo, especificamente porque mais organizações de ensino passam a demandar professores com titulação de mestre e doutor o que, por sua vez, diminui a disponibilidade desses professores no mercado de trabalho e, em consequência, diminui a possibilidade de se oferecer ensino de boa qualidade. Além disso, também a expansão do setor faz com que o número de alunos demandando ensino superior seja diluído entre as várias organizações, causando dificuldades para que se consiga atrair número suficiente de candidatos.

Deve-se perceber que mesmo esse aspecto de crítica serve para que se identifique o forte pressuposto, naquela organização, de que os critérios de qualidade têm relação direta com a real qualidade do ensino ministrado.

O senhor disse sobre qualidade e ... se o curso superior no Brasil ta atendendo / ta atendendo a essa possibilidade de qualidade, em geral. É muito difícil. [...] se nós precisamos ... ter bons professores, projetos pedagógicos muito bem ... estudados, executados e... boas instalações, o que envolve um investimento muito grande, nós acreditamos que de acordo com o que existe no Brasil, que é um elevado número de escolas, [...] isso faz com que realmente ... essa meta não seja alcançada. (2-A).

Além disso, acredita-se também que alta qualificação docente diferencia a faculdade em relação a outras concorrentes. Essa crença, vinculada discursivamente com o interesse por diferenciação da instituição em relação a outras concorrentes (Quadro 4), podem ser observados nas seguintes transcrições:

Eu penso ... como eu tenho empresa, eu penso como concorrência. Se eu tiver um diferencial das outras eu vou conseguir atingir um público bem ... diferenciado. (2-B).

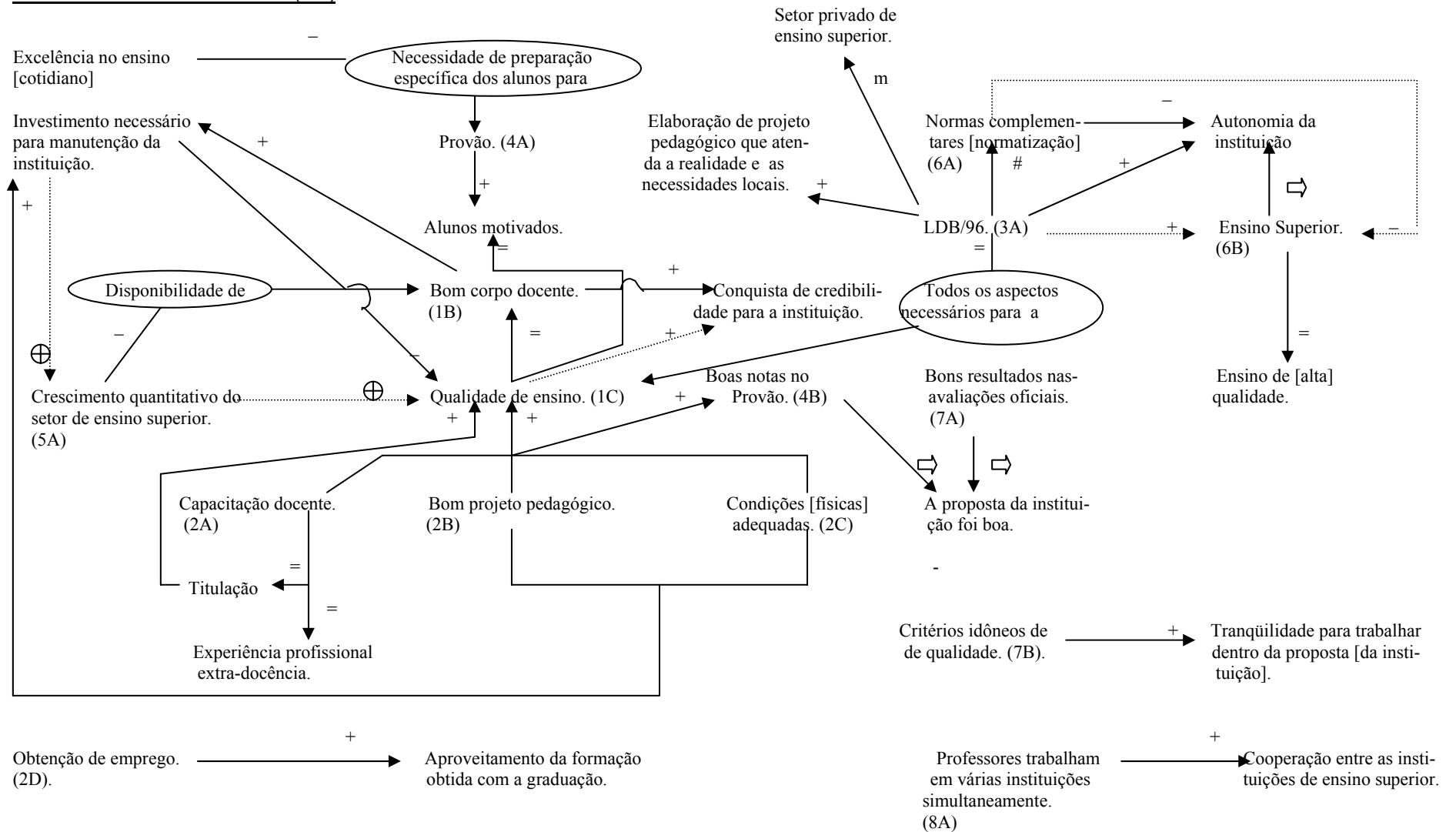
Vai ser o diferencial em relação a outras faculdades esse ponto de os professores serem muito bem qualificados. (2-B).

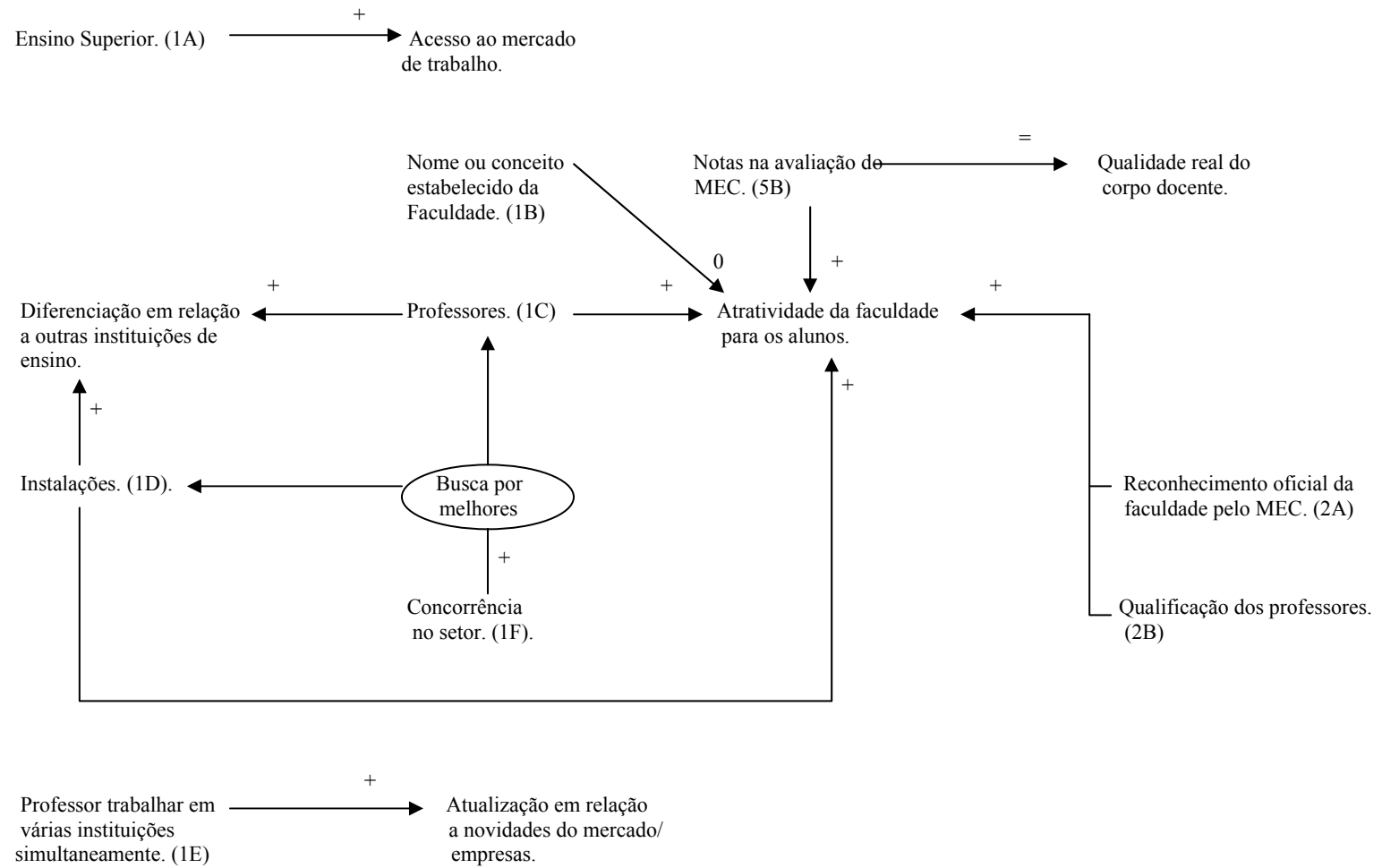
Esses últimos aspectos analisados reforçam, então, a constatação de que neste caso a interpretação predominante, quanto aos critérios oficiais de qualidade de ensino, é de que eles atuam como fonte de eficiência no ensino. Isto é, no discurso corrente naquela organização, aqueles critérios são apresentados como tendo relação direta com a real qualidade do ensino ministrado nas IES o que, nos termos deste estudo, implica que essa interpretação é considerada por aqueles dirigentes como mais legítima.

Além disso, percebe-se nessas últimas transcrições processo de identificação e, simultaneamente, diferenciação da organização com relação a empresas e à concorrência. Neste sentido, os esquemas interpretativos e interesses (veja-se, por exemplo, valores como autonomia administrativa e acadêmica e crenças como a de que concentração em grandes universidades privadas é a tendência do setor; cursos de baixo padrão de qualidade também preenchem função social importante) apontam para a predominância de elementos cognitivos (as várias identificações, principalmente com o tipo universitário de instituição de ensino superior observadas nos discursos) no ambiente institucional de referência neste caso.

A análise dos mapas cognitivos vai agregar alguns poucos pontos a mais nessa análise, além de permitir a avaliação dos aspectos relacionados com a definição da realidade ambiental neste caso. Os mapas cognitivos dos dois dirigentes entrevistados para este caso são apresentados e os seus elementos considerados mais importantes são descritos e analisados a seguir.

MAPA 3 – CASO 2 – DIRIGENTE (2-A)



MAPA 4 – CASO 2 – DIRIGENTE (2-B)

Com relação ao Mapa 3, as relações em torno dos códigos 2A, 2B e 2C, principalmente na sua ligação com qualidade de ensino, reforçam a constatação feita a partir da análise dos esquemas interpretativos predominantes neste caso, isto é, de que a interpretação quanto aos critérios é de que são fonte de eficiência no ensino. Note-se ainda, naquele mapa, que qualidade de ensino é definida como ter um bom corpo docente (1B) e, neste mesmo sentido, também os aspectos codificados como 4B e 7A, que vinculam boa nota no Provão e as avaliações oficiais com a idéia de que é bom o trabalho desenvolvido na instituição. No Mapa 4, destaca-se a relação em torno de 5B.

Por outro lado, algumas relações nestes mapas também indicam interpretação dos critérios baseada na idéia de fonte de legitimidade, no discurso daqueles dirigentes. Neste sentido, a ligação de 1B (bom corpo docente) com a credibilidade da instituição, no Mapa 3, e mesmo a ligação de 1C (qualidade de ensino) com essa mesma expectativa de credibilidade, dão indicação da interpretação acima referida. Já no Mapa 4 as relações em torno do aspecto da atratividade da faculdade para os alunos (ver principalmente 5B, 2A e 2B) também reforçam a constatação de que, neste caso, o significado apresentado no discurso daqueles dirigentes entrevistados para os critérios oficiais de qualidade de ensino (e aspectos correlatos) não é apenas de fonte de eficiência, mas também (talvez em menor grau) de fonte de legitimidade para a organização.

Quanto à definição da situação ambiental feita por aqueles dirigentes, tanto os mapas quanto os esquemas interpretativos (complementarmente) possibilitaram algumas análises. Quanto ao número de constituintes, não se observou indício de outros constituintes relevantes para aqueles dirigentes além do próprio Estado. Mesmo com a ênfase valorativa no ensino voltado para o mercado, como identificado anteriormente, note-se que a referência é a mercado profissional e não ao mercado mais amplo, constituído de empresas e organizações pressionando para o cumprimento dos critérios de qualidade. Além disso, trata-se de uma referência ao ensino superior como mecanismo facilitador da entrada de profissionais no mercado de trabalho, e não de referência direta aos critérios de qualidade como necessários nesse sentido. Já em relação ao Estado, as transcrições feitas quando da análise da aquiescência em relação às determinações oficiais, valor apresentado no Quadro 4, parecem indicar que se aceita a fonte estatal como legítima e única fonte de pressão para atendimento dos critérios. A definição predominante neste caso, então, é de univocidade.

No tocante ao aspecto da consistência ou limitação dos objetivos organizacionais, as relações em torno dos códigos 2A, 2B e 2C, especialmente em sua relação positiva com 1C (qualidade de ensino), no Mapa 3, dão margem para que se aponte a consistência como a

definição predominante neste caso. Além disso, observe-se também a relação positiva de 3A (LDB) com autonomia e, principalmente, 7B (critérios de qualidade) com o trabalho da instituição. Todos os objetivos referidos nessas relações podem ser designados como objetivos educacionais. Já a relação entre bom corpo docente (1B) e conquista de credibilidade para a instituição sugere consistência com objetivo de natureza material. Ainda neste Mapa 3, um único ponto sugere constatação diferente desta aqui feita, qual seja, a relação inversa entre 6A (a normatização complementar) e autonomia, mas não parece ser suficiente para alterar a constatação de predominância de consistência, feita anteriormente. No Mapa 4, reforçam a definição de consistência com os objetivos as relações em torno da atratividade da faculdade para os alunos, em especial os pontos codificados como 2A, 2B, 5B e 1C, apenas que neste mapa se trata de objetivo material.

Outro aspecto em relação ao qual se pôde extrair alguma constatação nessas entrevistas foi aquele relativo à oposição entre segurança e incerteza. Neste caso, destacam-se algumas relações. De início, projeto pedagógico (conceito 2B) e condições físicas (2C), conceitos do mapa 3, são diretamente relacionadas com a necessidade de maiores investimentos, o que poderia sugerir a definição do ambiente como de incerteza, em decorrência daqueles critérios. Contudo, isso não parece ser assim, porque a mesma dirigente também define essa maior necessidade de investimento como não afetando positivamente o crescimento quantitativo do setor, o que então sugere que, para ela, os critérios anteriormente apontados são, de fato, fatores importantes para estabilizar o setor. Além disso, o conceito 7A que, para a dirigente, implica que a proposta da instituição foi boa (e, da mesma forma, o conceito 4B – boas notas no Provão) sugerem a mesma posição quanto à segurança no que tange ao contexto ambiental, em função dos parâmetros oficiais de qualidade. Reforça essa constatação a relação entre o conceito 5B e o conceito de real qualidade do corpo docente, tanto quanto de atratividade da faculdade para os alunos, no Mapa 4.

Com respeito aos dois outros aspectos da definição ambiental – dependência e forma de controle – nada se pôde constatar aqui.

Em relação, finalmente, ao ambiente institucional de referência, os mapas ratificam o que já se havia identificado nos esquemas interpretativos. O conceito 6B, no primeiro mapa, aponta para a identificação do ensino superior como ensino de alta qualidade e no segundo mapa, note-se o conceito de diferenciação em relação a outras IES.

3º Caso – IES 21

Este terceiro caso aqui analisado se refere a uma organização de ensino superior localizada na cidade de São Paulo, cujas atividades tiveram início no ano de 1948. É organização vinculada a ordem religiosa da Igreja Católica, administrativamente categorizada no MEC como Faculdade Privada – Confessional e Filantrópica, que oferece 4 cursos de graduação, cursos de especialização, e que contava no período de realização do estudo com aproximadamente 1.025 alunos e 60 professores em seu quadro docente (dados fornecidos no questionário).

A resposta estratégica da organização de ensino em questão foi identificada como de Aceitação Parcial (Apêndice E, linha 21). Quanto àquela resposta estratégica, as entrevistas permitiram reforçar e deixar mais evidentes algumas das respostas fornecidas no questionário. Neste sentido, observou-se que em relação a preparações específicas para o Provão, as entrevistas ratificam a resposta fornecida por meio do questionário:

Olha, nós sempre tivemos a política de ter além de um quadro de professores muito bom, bem selecionado, seguir normalmente o currículo, nunca fortalecemos. Talvez se os alunos ... para o Provão notam alguma falha, então se dá alguma aula especial. Mas não tem nada planejado. (3-A).

E essa prática, por exemplo, do Provão, quando os alunos ... porque muitas vezes eles solicitam, por exemplo, tem uma determinada matéria que eles já / porque o aluno tá no quarto ano [...] tem coisas que ele viu lá na frente [...]. Então ele pede [...], vai o coordenador, a turma, e pede [...]. Aí eles estipulam, por exemplo, três sábados ou ... marca até as datas e aí vem o professor e oferece pra eles essa ... uma revisão, mas nada com o objetivo de que aquilo vá trazer uma melhoria, um acréscimo na nota. (3-B).

Razões semelhantes a estas foram apresentadas para que aqueles dirigentes não recorram a especialistas externos à sua organização, isto é, porque depositam confiança na qualificação dos profissionais que atuam na Faculdade, dentre eles os coordenadores de cursos, cuja incumbência é manter constante discussão a respeito dos projetos pedagógicos e das demais questões implicadas no cotidiano dos cursos e promover as adequações necessárias.

Ainda outras questões apareceram, de modo menos direto, no transcorrer da entrevista, e podem ser observados na medida que se analisam os esquemas interpretativos e interesses.

Quanto aos principais temas identificados nas entrevistas e publicações pertinentes a este caso, identificou-se: Setor de ensino superior (8 vezes e avaliação desfavorável); Legislação do ensino superior (7 vezes e avaliação favorável); Filosofia de trabalho da instituição (5 vezes e avaliação favorável); Provão (4 vezes e avaliação desfavorável); Avaliações oficiais (3 vezes e avaliação favorável). Merece destaque também a avaliação favorável ao tema Requisitos oficiais de qualidade, na entrevista com o primeiro dirigente.

No tocante a estes aspectos, os Quadros 5 e 6 abaixo trazem a relação de valores, crenças e interesses compartilhados (Quadro 5) e dos demais aspectos também evidenciados neste terceiro caso (Quadro 6).

VALORES	CRENÇAS
- Tradição	- Nota no Provão é reflexo da qualidade do ensino.
- Autonomia	- Preparações específicas são mecanismos para burlar o Provão e mascarar a verdadeira qualidade do ensino ministrado.
- Rigor nas avaliações e na aplicação da legislação.	- Provão único é inválido e prejudicial.
INTERESSES	
- Diferenciação e divulgação da imagem da instituição.	

Quadro 5 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 21.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Quanto ao primeiro valor observado no Quadro 5, tradição, observou-se que os entrevistados ressaltam o fato de a organização ser relativamente antiga na cidade de São Paulo e vinculada a importante ordem religiosa. Isso é feito em um contexto discursivo que sugere que, para aqueles dirigentes, tais características distinguem (ou deveriam distinguir) a organização em relação a outras concorrentes, mesmo em relação a concorrentes de maior porte:

a faculdade é muito antiga, né, de economia é a segunda de São Paulo e ... ta fazendo cinquenta e cinco anos aqui, né. Então sempre tentamos contribuir pro nosso projeto que é eminentemente social. (3-A).

Então acho que é um descaso aí, uma falta de ... até eu diria, de respeito. Uma por ... pela instituição como um todo, outra por ser uma instituição que ... ela não começou ontem em São Paulo, é uma instituição que tem cinquenta e cinco anos, né. É tradição isso? É. É uma instituição que foi construída pelos Jesuítas, tem um peso dentro de São Paulo.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Comprometimento docente. - Titulação docente. - Qualidade de educação. - Experiência profissional extra-docente. - Qualidade como elemento de diferenciação na concorrência. - Flexibilização da gratuidade do ensino superior público. - Critérios técnicos de avaliação. - Não utilizar resultados das avaliações oficiais como instrumento de Marketing. - Coerência entre imagem da instituição e a Real qualidade dos cursos. - Diferenciação do Provão de acordo com características regionais. - Maior rigor na avaliação de Centros Universitários. - Aquiescência em relação à legislação. 	<ul style="list-style-type: none"> - A definição de objetivos organizacionais, quaisquer que sejam eles, é fundamental para as IES. - Os requisitos oficiais expressam os pontos essenciais para o ensino superior com boa qualidade. - A legislação educacional é clara e, por isso, facilita o trabalho das IES. - Alunos provenientes de classes sociais abastadas estudam nas universidades públicas, enquanto alunos pobres estudam em IES privadas. - Há instituições de ensino cujo único objetivo é o lucro. - IES divulgam imagem de seus cursos que não corresponde a sua real qualidade. - O tipo de organização acadêmica afeta a imagem da instituição. - Titulação docente tem relação direta com a qualidade do ensino. - Avaliações e outros procedimentos oficiais podem contribuir para a melhora do real nível de qualidade nas IES.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Preservação dos objetivos educacionais da instituição. - Mudança do tipo de organização acadêmica, de Faculdade para Centro Universitário. 	

Quadro 6 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 21.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Note-se, também nas transcrições acima, a relevância atribuída ao aspecto do cumprimento do papel social por parte da organização e também sua identificação com grupo religioso católico.

Já em relação à autonomia (Quadro 5), as transcrições abaixo indicam o seu significado para aqueles dirigentes e também sua relação com o objeto principal deste estudo:

Tem que ser, eu acho, uma libertação maior para as universidades e as faculdades fazer sua programação é importante. Porque eu acho que cada ... é a identidade de cada instituição que vai ser útil para os alunos escolherem, né. (3-A).

E outra coisa sobre centro universitário. Por que a gente ta correndo? ... Porque o centro universitário ele tem uma autonomia que a faculdade não tem [...]. Isso é ... sabe ... eu acho que deveria então ser pra todo mundo dessa forma. [...] Deveria ser ainda uma coisa muito ... com mais rigor. Por que? Porque pode fazer à vontade! Sabe, ninguém controla o centro universitário, né. A universidade eu acho que ela tem, por si só, ela já ... e tem universidade pública ... isso ninguém ... existe aí já uma seriedade maior. Mas o centro universitário, às vezes ele tem uma autonomia que ... fica muito solto. (3-B).

Perceba-se que, apesar da coincidência do “objeto” valorizado em ambos os trechos, isto é, autonomia para todos os tipos de instituições de ensino superior, a ênfase é diferente. No discurso do primeiro dirigente o valor se justifica pela possibilidade de se pôr em evidência a identidade – as peculiaridades – de cada organização e, com isso, permitir aos alunos ou candidatos ao ensino superior que optem de acordo com seus próprios interesses. Já no discurso da segunda dirigente, a autonomia é reclamada para todos os tipos de IES como modo de igualar as condições de concorrência dessas IES, especificamente porque, na perspectiva daquela dirigente, os centros universitários possuem maior autonomia que as demais IES e, por isso, privilégios que as outras não possuem. De qualquer modo, em ambos os trechos há um padrão tanto de identificação da organização como faculdade quanto de diferenciação em relação a centros universitários.

Em relação a esse aspecto de autonomia, conforme a perspectiva da segunda dirigente, se vinculam vários outros aspectos destacados nos Quadros 5 e 6. Inicialmente pode-se perceber que, para aquela dirigente, deve-se ter maior rigor na avaliação de centros universitários (Quadro 6) que, para ela, é um tipo de IES que possui excesso de autonomia para suas operações. Por outro lado, identificou-se também que é um interesse daquela organização a mudança do seu tipo de organização acadêmica, de faculdade para centro universitário (Quadro 6), como se percebe na menção a “a gente ta correndo” (isto é, estamos tentando adquirir o status de ...) na última citação transcrita anteriormente e também na transcrição abaixo:

E a própria mídia não colabora com isso, por exemplo, a nossa faculdade, por ser faculdade ela já ... já ... tem ... já é diferente, porque faculdade não é centro universitário, não é universidade. Então ... é ... a ... não aparece tanto. Então se a gente tem um conceito ... é ... como já tivemos A, B, são conceitos, né, top, ... a nossa, nós não aparecemos. Por que? Por que eles ... “ah, é uma faculdade [...], nós pleiteamos tanto, ta parado lá ... é ... pra nos tornarmos centro universitário. (3-B).

Há uma certa contradição nesses aspectos, porque ao mesmo tempo em que se espera maior rigor e controle para com os centros universitários também se deseja adquirir semelhante status oficial. Entretanto, tal contradição não parece suficiente para anular aqueles aspectos como importantes e representativos dos esquemas interpretativos daqueles dirigentes, principalmente porque eles apontam, em resumo, para um segundo interesse presente naquela organização (e evidenciado na transcrição acima) e que explica essa contradição parcial entre o interesse e o valor anteriormente expressos, isto é, a busca por diferenciação e divulgação da imagem da instituição (Quadro 5).

Deste modo, seja pelo exercício de maior rigor para com os centros universitários, seja pelo acesso ao status acadêmico de centro universitário, o que se pretende afinal e que se evidencia nessas constatações, é que a Faculdade em questão possa ter os seus méritos reconhecidos (os méritos que os dirigentes acreditam que a instituição mereça, por sua tradição, por seus esforços). Além disso, pode-se também concluir que os centros universitários se constituem, para aqueles dirigentes, a referência em termos de concorrência no setor de ensino superior. Além da última transcrição feita anteriormente, a transcrição a seguir também exemplifica o último interesse há pouco mencionado:

Desafio externo ... é ... eu vou dizer sinceramente o que eu sinto: é a concorrência que estamos tendo atualmente. Claro que ... existem duas coisas. Eu não ... eu não me assusto, em absoluto, que tenha vindo a Trevisan aqui ao meu lado, e vocês tenham vindo também, né. [...] Porque o tipo de pessoas que vocês formam, estão formando, é muito diferente do nosso. Então não é concorrente, né. Mas aparece, né, em torno de nossa faculdade que é antiga [...] em dois quilômetros e meio quadrados quase oito faculdades de administração de empresas [...]. Então dizer, essa concorrência é um problema sério, porque é muito difícil transmitir no marketing, né, qual é o diferencial da faculdade. (3-A).

Um último valor também foi identificado como compartilhado nesta organização, qual seja, o rigor nas avaliações e na aplicação da legislação (Quadro 5). Isso já está implícito na menção aos centros universitários, mas fica explícito em outras partes dos discursos daqueles dirigentes.

Eu acho que há uma diversidade muito grande, um desequilíbrio. Há ... instituições e cursos de primeiríssimo mundo, de grande qualidade, tem gente muito bem formada. [...] Então eu acho que existe uma grande qualidade, mas que deveria ser mais estendida, mais exigida. Eu não compreendo como grandes universidades, com milhares de alunos, que levaram no Provão E, E, E, não acabaram com curso nenhum. (3-A).

O país aí com tanta / podia era ser mais ... diminuir um pouco a quantidade de legislação que tem e ser um pouco mais rígido, entendeu, com os momentos que são ... é ... que necessitam uma ... uma ... é ... uma rigidez maior [...]. (3-B).

Com relação às crenças compartilhadas, observa-se inicialmente que aqueles dirigentes declararam acreditar que a nota do Provão é reflexo da qualidade do ensino ministrado (Quadro 5):

Olha, nós sempre tivemos a política de ter além de um quadro de professores muito bom, bem selecionado, seguir normalmente o currículo [...] se os alunos para o provão notam alguma falha, então se dá alguma aula especial. Mas não tem nada planejado. Nós passamos sempre o Provão e apesar disso, ou talvez por isso, né, tiramos boas qualificações. [...] Achamos de certa maneira um pouco desonesto, porque para nós seria algo assim como preparar para um vestibular, esse vestibular tão absurdo que nós temos, né. (3-A).

Você não vai conseguir fazer em seis meses com que um aluno tenha um desempenho [...] não é interesse também da instituição. Existe muita transparência. Se a nota resultar em um conceito que a gente ... que esteja aquém, né, daquilo que a gente tem como objetivo, nós vamos melhorar [...]. Mas não melhorar pra ter só uma ... uma ... fachada. (3-B).

Tal crença, expressa nas referências acima, sugere a eficiência do Provão como instrumento para verificar o real nível de qualidade de ensino nas IES. Por outro lado, a crença seguinte, conforme registrado no Quadro 5, apresenta um elemento de contradição em relação a isso. Os entrevistados declararam acreditar que preparações específicas são mecanismos para burlar e ‘mascarar’ a verdadeira qualidade do ensino ministrado. Ora, deve-se notar que se se acredita na possibilidade de burlar o Provão, então sua capacidade de evidenciar a real qualidade do ensino é, no mínimo, parcial. Aqui se torna importante ressaltar que o plano analítico adotado neste estudo reconhece os dados referentes aos esquemas interpretativos, interesses e aos mapas cognitivos como elementos discursivos e culturais, isto é, não como expressão direta da realidade organizacional mas, principalmente, como expressão do que os dirigentes consideram mais legítimo e, portanto, mais aceitável como explicação ou justificativa para suas opções. Neste plano, tais contradições parciais não anulam o aspecto sob análise, mas permitem diferentes interpretações. No caso destas duas crenças, fica evidenciado que, na perspectiva daqueles dirigentes é legítimo acreditar que o Provão “pode” refletir a real qualidade do ensino nas IES, ainda que nem sempre isso ocorra de fato.

Além disso, pode-se notar que a crença há pouco expressa indica certa obrigação moral e social, na perspectiva daquele dirigente, para com os alunos e para com o próprio

papel da organização, para o que as preparações especificamente dirigidas para obtenção de melhores notas no Provão são interpretadas como afetando de modo negativo. Isso reflete aspecto normativo importante neste caso.

Finalmente, a terceira crença citada no Quadro 5, de que o modelo único de Provão é inválido e prejudicial, também reflete uma contradição no discurso daqueles dirigentes, de igual modo ao que foi há pouco argumentado. As transcrições abaixo exemplificam essa crença:

eu acho que o Provão ele é bom, ele é válido, entendeu. Só que eu acho que ele tem que ter diferenças. Porque [...] quando você conversa com um aluno aqui, você conversa com um aluno de outra região, você sente que a maneira até dele assimilar o conhecimento é diferente. Então o Provão ele abrange tudo como se fosse ... tudo num bojo só, e não pode ser assim. [...] Imagina, lá ... uma faculdade que têm lá em Manaus, eu não sei, eu vi isso já inclusive, a dificuldade que é ter acesso a um ... um computador, uma biblioteca, né. Então, como você pode colocar todo mundo no mesmo parâmetro. [...]. Não adianta querer fazer educação para todos com tantas diferenças que nós temos, regionais, culturais [...] eu acho que algumas instituições, algumas escolas acabam sendo, né, é ... prejudicadas em função disso. (3-B)

o Provão, apesar de ... acho que já é um passo à frente, no sistema de avaliação, tem uma série de ... diríamos dimensões, que eu sempre com a nossa equipe aqui, acreditamos que teríamos que ser melhoradas ou complementadas [...]. Por exemplo, acho que essa unicidade do Provão para todas as faculdades é injusta. Não só injusta, é inválida. [...] acho que não se pode requerer ... fazer um programa de avaliação, via Provão ou exame que for, o mesmo para a Fundação Getúlio Vargas e para nós que trabalhamos de noite, só para os alunos de noite. [...] Como que nós vamos ter Provão exatamente igual aqui e no Nordeste? (3-A)

Em face desses aspectos e das transcrições aqui feitas, parece possível admitir que, em resumo, o que aqueles dirigentes argumentam quanto ao Provão é que eles o definem como positivo – é considerado um avanço – mas também compartilham algumas críticas ao modelo atual da avaliação e, com isso, questionam sua eficiência. Em relação a essas análises vinculadas ao Provão, evidencia-se também (principalmente nas transcrições acima) a identificação da organização como instituição de ensino regional, tanto quanto sua diferenciação, por parte daqueles dirigentes, em relação a outras IES como a Fundação Getúlio Vargas.

Já com relação especificamente aos critérios oficiais de qualidade, a interpretação predominante parece ser – ao contrário da interpretação quanto ao Provão – próxima da noção de fonte de eficiência, ao menos no que concerne à visão que se extrai a partir dos esquemas interpretativos referidos no Quadro 6.

Neste sentido e continuando nos moldes já adotados para análise dos casos antecedentes, foram identificados alguns aspectos mais diretamente relacionados com o objeto de estudo desta pesquisa. Assim, podem ser ressaltados inicialmente dois valores identificados nesta organização e que sugerem a força que a noção de eficiência possui, para aqueles dirigentes, como expressão mais legítima para justificar sua opção por atender os critérios oficiais de qualidade de ensino: não utilizar resultados das avaliações oficiais como instrumento de marketing e a coerência entre imagem da instituição e a real qualidade dos cursos (Quadro 6).

O primeiro desses valores pôde ser identificado a partir das seguintes afirmações:

inclusive, em alguns momentos, nós usamos [os resultados das avaliações] como instrumento de marketing. Mas não gosto. Particularmente não gosto. (3-A).

Acho que não deveria ser utilizado como marketing. O marketing eu acho que é deixar bem claro quais são os objetivos, qual a identidade da faculdade, como que estão formando o aluno. (3-A).

Nessas transcrições pode-se observar que o dirigente em questão declara que a organização sob sua direção usa os resultados como instrumento de marketing, mas igualmente declara não concordar com tal uso, sugerindo que, para ele, essa utilização não condiz ao papel social da organização. Essas declarações não parecem indicar ausência de um padrão predominante naquela organização, mas sim que o que predomina, ou seja, o que é considerado como mais legítimo é o discurso da eficiência das avaliações, e não o discurso do seu uso como instrumento para obtenção de legitimidade. Ainda que o uso (declarado) demonstre que nesta organização também se busca legitimação com os resultados das avaliações oficiais, isso não é considerado legítimo ou, pelo menos, não na mesma medida que a justificativa da sua eficiência e, assim, ocorre a sua rejeição parcial no discurso, ao menos neste trecho do discurso daquele dirigente.

O segundo daqueles valores acima mencionados é exemplificado na seguinte transcrição:

o que a gente vê nas outras instituições é uma venda de produto que às vezes na ... no contexto se vai avaliar, ele não é tão bom quanto a imagem que se faz. E a gente não [...] não faz isso. (3-B).

Novamente, o significado em torno deste valor ou, o significado que esse valor, do modo como expresso pela segunda dirigente, parece incorporar, é de favorecimento a uma

interpretação dos critérios de qualidade e das avaliações como fonte de eficiência e de negação do seu significado enquanto fonte de legitimidade. De igual modo como há pouco se observou, o plano analítico aqui é o do discurso, ou seja, das justificativas que se consideram legítimas e, portanto, que são expressas como válidas, e não o plano do que de fato é realizado na organização que, como já se observou também, parece ser parcialmente oposto ao que se declara.

Cabe esclarecer, ainda, que nos termos deste estudo não se pode analisar tais contradições como fruto de qualquer tipo de desonestidade (ao contrário, essas declarações expressam sinceridade do entrevistado em grau até raro e, sem dúvida, louvável). Elas são aqui interpretadas como tendo sua origem no descompasso entre ação e discurso, entre premências da gestão cotidiana de uma organização e o que se está institucionalizando no seu contexto de referência ou, as expectativas que nela se difundem em relação ao que se espera de seus dirigentes.

Em continuidade, algumas crenças foram observadas neste caso e que reforçam a interpretação dos critérios como fonte de eficiência. Destaca-se, primeiramente, a idéia de que os requisitos oficiais expressam os pontos essenciais para o ensino superior com boa qualidade (Quadro 6). Esta crença, mesmo isolada, é indicativa da força que a noção de eficiências dos critérios possui para aqueles dirigentes, como se pode observar na transcrição abaixo:

Acho que esses requisitos são uma das coisas melhor feitas que fizeram [...] eu acho que isso é uma das coisas melhores que foram estabelecidas, porque são os pontos essenciais. Estávamos falando agora, o projeto educativo. Sem projeto educativo o que se faz? Não tem sentido. Cada um vai ... [...]. Então realmente acho que isso é importante. Foram coisas boas que o ministério fez. E eu acho que é nesse trio que está tudo, né. Não sei se poderia acrescentar mais alguma coisa pra qualidade, né. (3-A).

Outra crença que reforça essa constatação é a de que a legislação educacional é clara e, por isso, facilita o trabalho das IES (Quadro 6), como sugere a transcrição abaixo:

A legislação ... é, como se chama, simplifica porque quando se tem normas claras, sempre é mais fácil trabalhar. [...] Então essa legislação eu acho que ajuda em parte porque ... quando se tem as normas claras é mais fácil, né, para ajustar-se a ela e caminhar. (3-A).

Ainda, observou-se que se acredita naquela organização que titulação docente tem relação direta com a qualidade do ensino (Quadro 6). A transcrição abaixo revela a extensão da relação entre essa crença e a interpretação dos critérios como fonte de eficiência:

Porque a qualidade é ... os professores são mestres e doutores, nós não teríamos por obrigação legal ter o número que temos, que tá além, mas temos porque temos interesse em oferecer qualidade. (3-B).

Finalmente, identificou-se nas publicações da organização (especificamente no seu regimento interno) expressão que indica que se acredita que avaliações e outros procedimentos oficiais podem contribuir para a melhora do real nível de qualidade nas IES (Quadro 6):

Acreditamos que toda avaliação criteriosa das instituições por organismos oficiais redundarão, sem dúvida, numa melhoria de seu processo educativo. Também assim pensamos em relação às comissões de especialistas que unificam as condições das instituições avaliadas ou visitadas por razão de reconhecimento ou aprovação de novos cursos. Assumimos estes indicativos como pistas e sinalizações de um caminho de maior eficiência e qualidade: um insight de real valor. (Regimento interno).

Em face desses aspectos dos esquemas interpretativos identificados neste caso, parece plausível afirmar que interpretam os critérios oficiais de qualidade de ensino como fonte de eficiência no ensino. Contudo, há também elementos daqueles aspectos que sugerem também a interpretação dos critérios como fonte de legitimidade. Por exemplo, um valor que se faz constar no Quadro 6 – aquiescência em relação à legislação – aponta nesse sentido, como se pode observar:

A gente faz tudo dentro do que a legislação ... rege. [...]. Mas a gente não tem dificuldade de seguir a legislação. Eu acho que tem hora, eu falo assim: Oh, meu Deus, a gente vê tanta coisa errada, tanta gente fazendo errado e a gente fica aqui ... né, sofrendo pra fazer o certo, né, puxa vida, aí ... depois fala assim: Olha lá, conseguiu. Ah, não acredito. Eu fico arrasada. (3-B).

Mas tem que seguir sim. Acho que é ... a legislação pertinente. (3-B).

Bom, eu acho que isso também é uma questão ... ninguém gosta de ser chamado a atenção. Eu não gosto. Principalmente por uma coisa que você tinha por obrigação fazer certo e você fez errado, entendeu? [...] Você tinha que fazer certo. Se não fosse assim não precisava lei. [...]. Tendo regra já é assim, você imagina se não tiver. Então eu acho que tem que seguir sim. (3-B).

Note-se que a idéia acima expressa é, basicamente, de cumprir a lei para “não ser chamado a atenção”. Não se negam outras interpretações já evidenciadas, mas esse aspecto em específico relaciona-se com a busca por legitimação ou, pelo menos, um dos aspectos dessa legitimação, que é o fato de evitar, anular ou minimizar críticas externas ou, evitar sanções.

Apesar dessa última constatação, parece possível afirmar que, no caso desta organização, predomina interpretação dos parâmetros oficiais de qualidade como fonte de eficiência no ensino. Também parece possível afirmar que a definição de ambiente institucional de referência para estes dirigentes é composto predominantemente por elementos normativos, sendo importantes também elementos cognitivos vinculados às várias identificações apresentadas pelos dirigentes entre a organização e demais faculdades regionais, além dos Jesuítas.

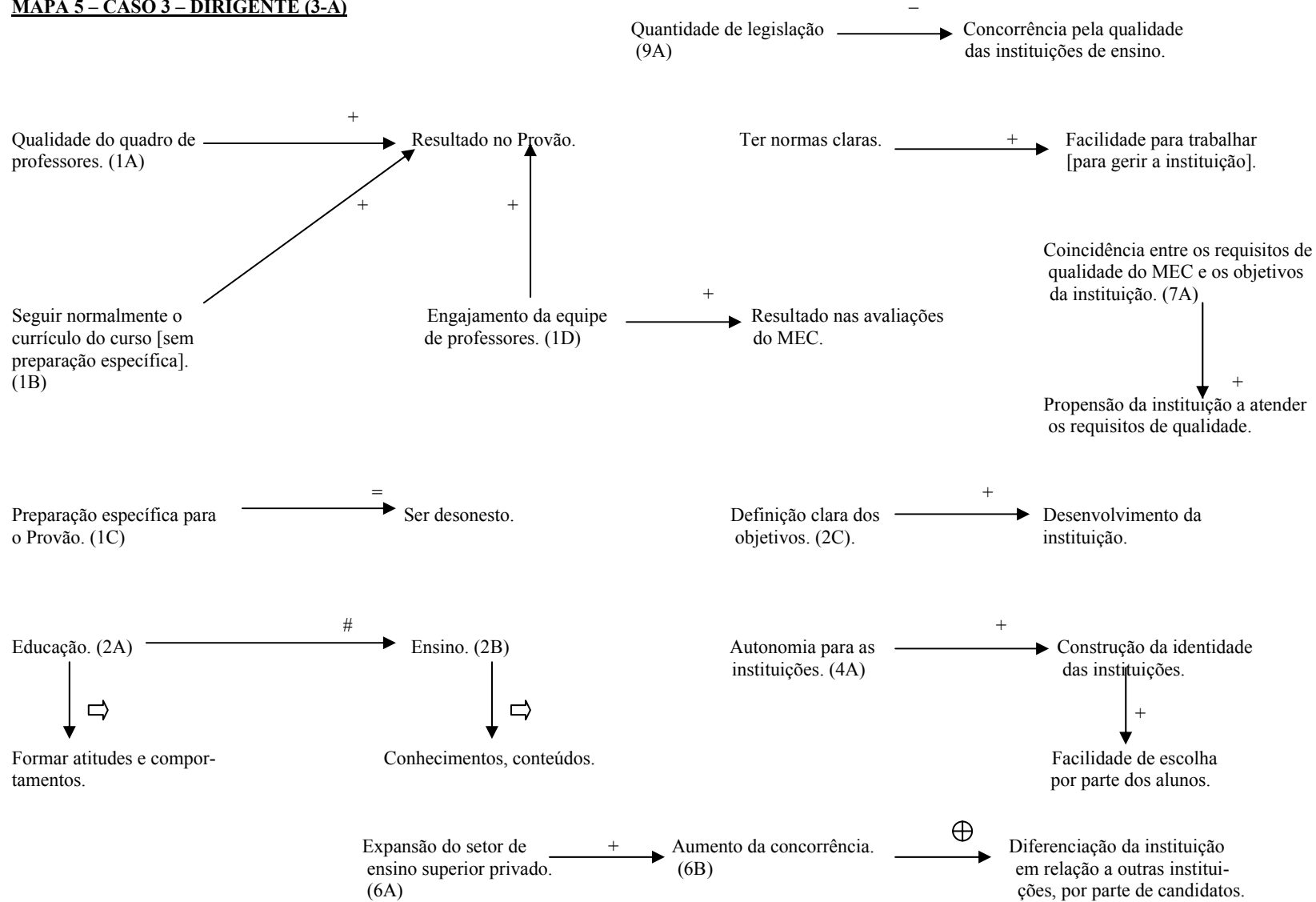
Os mapas cognitivos não vão acrescentar muitos indicativos novos a respeito dessa interpretação, no discurso daqueles dirigentes. De qualquer modo, esses mapas são apresentados a seguir e, depois, analisados nos seus aspectos considerados mais relevantes.

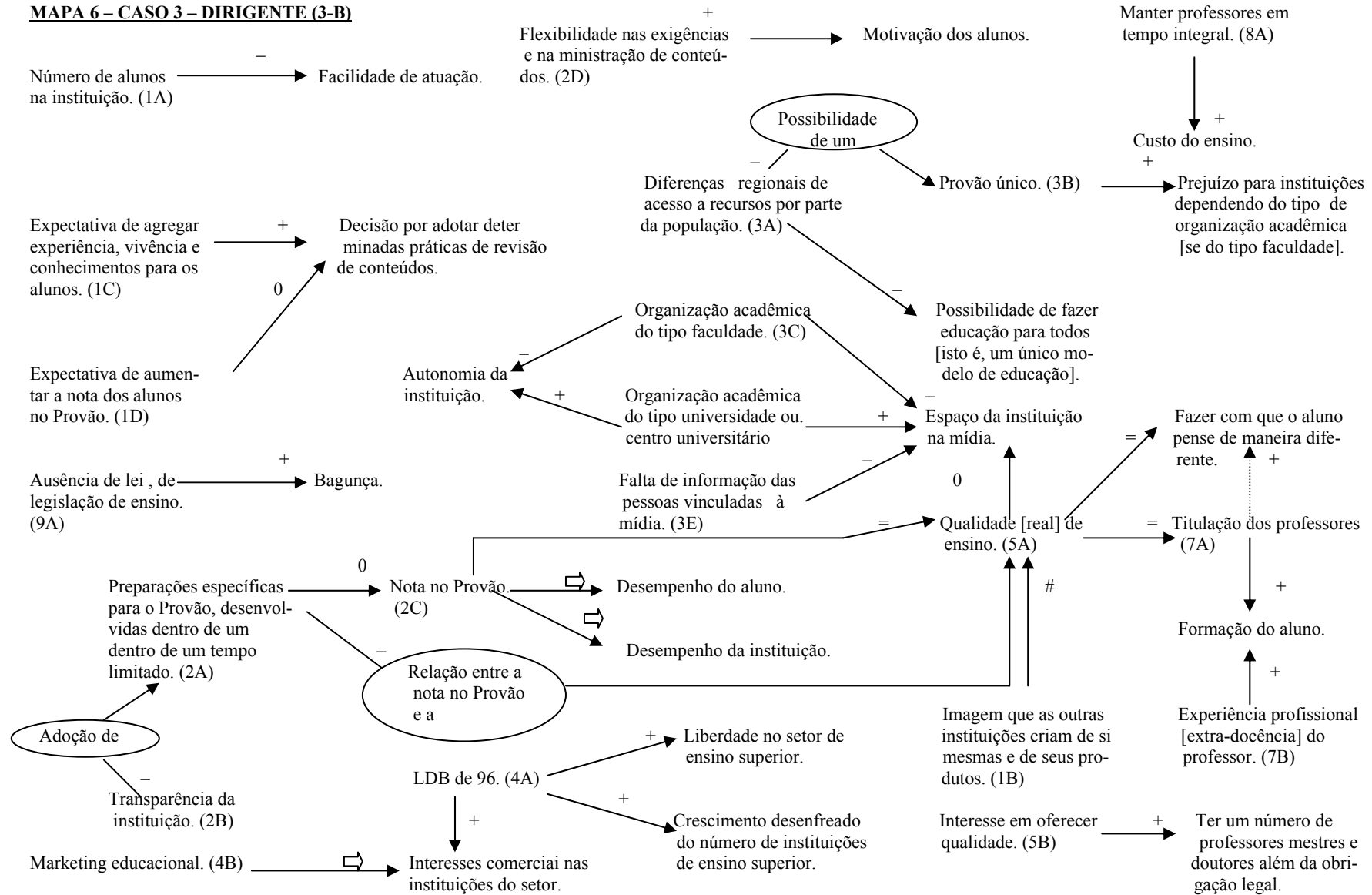
No primeiro dos Mapas relativos a este caso, concernente ao primeiro dirigente (3-A), pode-se observar, na relação positiva entre os pontos codificados como 1A, 1B e 1D e resultado no Provão, indicação de que o significado do Provão, para aquele dirigente, se aproxima da idéia de fonte de eficiência. Essas relações refletem a crença de que o resultado do Provão é fruto do – e, portanto, que o Provão reflete o – esforço cotidiano da organização para ministrar ensino de qualidade. Nesse mesmo sentido, observe-se no segundo Mapa (3-B) que nota no Provão (2C) é explicada como implicando desempenho do aluno e da instituição e, principalmente, sendo definida como qualidade real de ensino. Além disso, note-se a relação positiva de 5B com busca por docentes titulados e de 7A (titulação) com a possibilidade de fazer com que o aluno pense de maneira diferente, que igualmente exemplificam aquela interpretação.

Mas como já se observou na análise dos esquemas interpretativos e interesses, essa constatação – em especial em relação ao Provão – não está isenta, neste caso, de contradições, como se observa nas relações em torno de 3A e 3B, no segundo Mapa deste caso.

Então, e em resumo, a interpretação manifesta neste caso parece ser de que os critérios de qualidade e os instrumentos de avaliação são predominantemente fonte de eficiência educacional. Houve indícios de que o discurso favorável à interpretação desses critérios como fonte de legitimidade é às vezes aceito e às vezes rejeitado nesta organização (mesmo quando se pratica essa busca por legitimação a partir daqueles critérios), o que sugere que essa interpretação não predomina neste caso.

Já em relação à definição da situação ambiental, somente algumas das dimensões elencadas puderam ser analisadas a partir dos dados deste caso.

MAPA 5 – CASO 3 – DIRIGENTE (3-A)

MAPA 6 – CASO 3 – DIRIGENTE (3-B)

Com relação a constituintes ambientais, não houve identificação de outros constituintes relevantes no discurso dos dois dirigentes entrevistados para este caso, o que indica, então, a unicidade em torno do Estado como único agente importante, para estes dirigentes, no que tange à questão dos parâmetros oficiais. Tal constatação parece ser corroborada pela relação entre ausência de lei (conceito 9A), no Mapa relativo à segunda dirigente (3-B), e situação de 'bagunça' no setor, que se supõe seguiria àquela ausência. Ainda outros aspectos dos esquemas interpretativos identificados neste caso, que indicam expectativa de rigor nas avaliações oficiais, por parte destes dirigentes, parece atestar a validade desta constatação.

Já com relação a outro ponto, o conteúdo dos requisitos institucionais, alguns conceitos relações serviram para identificar informações relevantes. No primeiro Mapa (3-A), o conceito 1A (qualidade do quadro de professores) é diretamente relacionado com o resultado no Provão; também a noção de 'normas claras' (10A) é relacionado positivamente com a facilidade de gerir a instituição. Estes aspectos sugerem uma definição de consistência. Além disso, aquele dirigente explicitamente reconhece que a coincidência entre os requisitos do Ministério de Educação e os objetivos da instituição (7A) gera propensão a atender aqueles requisitos. Como aquele mesmo dirigente declara estar atendendo os requisitos oficiais, parece plausível concluir que, na sua perspectiva, aqueles requisitos coincidem com os objetivos da IES sob sua direção. A seguir, transcreve-se um trecho da entrevista no qual estas relações estão exemplificadas. A excepcional transcrição das questões efetuadas tem o propósito, aqui, de tornar mais fácil a compreensão do trecho:

P – O senhor diria que é um objetivo desta instituição atender os requisitos de qualidade do MEC?

R – Enquanto sejam objetivos, sim. Se coincidem com os nossos objetivos ... Se agora formulam objetivos que ... que não têm nada a ver com o que nós entendemos sobre educação, eu não vou forçar a faculdade para isso.

P – Ok. Tentando entender, então, é ... os requisitos propostos até agora, o senhor diria que eles coincidem?

R – Até agora sim, quer dizer, até agora diríamos, até um ano atrás. [...]. (3-A)

Por outro lado, as relações em torno de 6A e 6B, no primeiro Mapa, relativas a concorrência e expansão do setor, com a dificuldade para diferenciar a instituição em relação a outras similares (um objetivo que se pode classificar como material), indica que em relação à imagem da organização certos aspectos (consequências) da legislação e dos critérios de qualidade são definidos como limitadores.

No segundo Mapa ocorre padrão semelhante: percebe-se a relação positiva entre o conceito 4A (LDB) e liberdade no setor de ensino superior, conceito indefinido quanto a referir-se a objetivo material ou educacional, ou a ambos mas com conotação positiva para essa dirigente, como se percebe no trecho abaixo transcrito:

Houve uma liberalidade maior. Antes era uma lei / uma legislação mais rígida, né, antiga [...] a LDB ela teve esse caráter, um caráter mais livre, é ... liberal, mais fácil, de menos entraves, né, ... (R2)

Por outro lado, a relação positiva entre manter professores em tempo integral (conceito 8A), um dos aspectos implicados em um dos critérios oficiais, e o custo do ensino, sugere limitação de um dos objetivos materiais da instituição.

Em resumo, parece ser possível sugerir que, neste caso, e em relação ao terceiro ponto da definição ambiental, observou-se predominância de definição dos parâmetros como consistentes com objetivos organizacionais, havendo ocorrência de limitações, principalmente em relação a objetivos materiais (diferenciação de imagem em relação à concorrência e custo).

Quanto à forma de controle predominante no ambiente, poucos dados forneceram algum indício em relação a este caso. Nos mapas cognitivos, apenas uma relação – a relação positiva entre o conceito 7A (coincidência entre os requisitos oficiais e objetivos da instituição) e a propensão a atender aqueles requisitos parece indicar que, ao menos em relação à organização sua direção, estes dirigentes indicam aceitação espontânea dos critérios. Por outro lado alguns dos valores e crenças predominantes neste caso indicam a aceitação, por parte destes dirigentes, de mecanismos de imposição dos critérios oficiais como válidos e desejáveis, o que sugere que difusão das exigências oficiais por meios coercitivos não possui significado negativo para eles.

Finalmente, quanto à estrutura ambiental, as relações em torno do conceito 4A (autonomia), no mapa relativo ao dirigente 3-A, isto é, sua relação com a construção da identidade e com facilidade de escolha por parte dos alunos, sugere definição do ambiente como de aumento da segurança para as IES, em decorrência dos parâmetros oficiais. De igual modo – e de forma bastante relevante – no mapa correspondente à dirigente 3-B, a ausência de legislação de ensino (conceito 9A) é definida como tendo efeito direto sobre a ‘bagunça’ no setor, o que claramente indica a segurança implicada na existência da legislação, para aquela dirigente.

Por outro lado, a relação entre os conceitos 6A e 6B, e de 6B com a diferenciação em relação a concorrentes, no primeiro mapa, sugere insegurança como característica ambiental, para aquele dirigente, e insegurança com significado negativo. O mesmo se pode notar na relação entre LDB (4A) e crescimento desenfreado do setor, no segundo mapa.

Parece pertinente afirmar, então, que neste caso o padrão de definição ambiental, em relação à estrutura do ambiente (quinto ponto), é um padrão duplo, isto é, define-se alguns aspectos do ambiente como geradores de segurança e alguns aspectos como produzindo incertezas.

Com relação ao ambiente institucional de referência, no que concerne aos seus elementos constituintes, note-se no segundo mapa deste caso a relação entre o conceito 1C e a decisão por adotar determinadas práticas de revisão de conteúdo, que indica o foco sobre a obrigação moral/social em relação aos parâmetros de qualidade. Nesse mesmo sentido, observem-se as relações em torno do conceito 2B, nesse mesmo mapa, ou a relação de 1C com desonestidade, no primeiro mapa. De igual modo indicam elementos ambientais de natureza cognitiva as relações em torno do conceito 3A, 3C e também do conceito 'organização acadêmica do tipo universidade ou centro universitário', no segundo mapa. Todos esses conceitos e relações reforçam o que já se havia constatado na análise dos esquemas interpretativos, em relação ao ambiente institucional de referência deste caso.

4º Caso – IES 40

O presente caso refere-se a organização de ensino superior localizada na Região Metropolitana de São Paulo (na cidade de São Caetano do Sul) e cujas atividades tiveram início no ano de 1972. Sua categoria administrativa junto ao MEC é Faculdade Particular no Sentido Estrito e, conforme dados informados no questionário, possuía aproximadamente 475 alunos matriculados e 25 professores atuando no único curso oferecido pela Faculdade, qual seja, o curso de Serviço Social²⁹, em meados de 2003.

Em relação à resposta estratégica desta organização (Apêndice E, linha 40), a única questão que pôde ser explicitamente confirmada por meio da entrevista foi a questão relativa ao apoio de especialistas ou profissionais externos para auxiliar em mudanças que permitam à organização tornar-se mais adequada às exigências do MEC. Tal recurso é negado no questionário e também o foi na entrevista, como se observa abaixo:

Nós temos profissionais competentes dentro da própria instituição. Então não é necessário recorrermos a profissionais de fora, não há necessidade. (4-B)

Os temas mais frequentes identificados no discurso dos dirigentes entrevistados para este caso foram Filosofia de trabalho da instituição e Capacitação docente, ambos ocorrendo 2 vezes e com avaliação favorável. Merece destaque também a avaliação altamente favorável observada quanto a Requisitos oficiais de qualidade e a avaliação desfavorável quanto a Provão, a Atuação do MEC e a Setor de ensino superior.

Já o conjunto de valores, crenças e interesses identificados neste caso é reproduzido nos Quadros 7 e 8 abaixo.

O primeiro dos valores apresentados no Quadro 7, aquiescência às exigências oficiais, é expresso em um contexto discursivo em que os dirigentes procuram justificar sua opção pela contratação de professores com título de doutor ou, no mínimo, mestre (aspecto que também confirma resposta fornecida no questionário – ver questão 12). As transcrições abaixo exemplificam esse valor:

nós temos uma boa parte dos professores nossos com o título já de doutor, entendeu, conhecedores de todas as áreas, [...]. (4-B)

²⁹ No caso desta IES os dirigentes autorizaram a divulgação do nome da instituição. Para manter o padrão dos demais casos, onde tal autorização não ocorreu, omitimos essa informação também neste caso, adicionando alguns dados, contudo, que permitem a sua identificação, caso haja curiosidade.

É bom nesse sentido frisar, a maioria dos nossos professores ou são doutores ou mestres e especialistas. Nós / quer dizer ... a gente faz questão. Mesmo na admissão de novos profissionais a gente já faz questão que já venha ou com o mestrado ou doutorado. O que aliás é uma exigência do MEC [...]. (4-A)

o próprio MEC pede, e claro, se você tem alguém já preparado é muito melhor pra dar o melhor ... ao nosso cliente, como diz a qualidade total ... (4-A)

A própria LDB hoje exige também, né? (4-B)

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Aquiescência às exigências oficiais; - Maior presença do MEC na fiscalização das IES. 	<ul style="list-style-type: none"> - Titulação docente tem relação direta com a qualidade Do ensino oferecido.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Manter a imagem da instituição. 	

Quadro 7 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 40.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia em relação à Mantenedora. - Ensino voltado às demandas do mercado. - Ensino voltado ao fazer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação resulta em maior eficácia organizacional. - Os requisitos oficiais refletem o que é necessário para uma boa formação. - A forma de organização acadêmica (faculdade) impede divergir em relação ao MEC.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar as instalações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia é prejudicial à qualidade de ensino em universidades.

Quadro 8 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 40.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Como as transcrições parecem sugerir, a titulação docente é entendida por esses dirigentes como importante por duas razões: a primeira, refletida no valor aqui analisado, refere-se explicitamente ao atendimento de exigências do Ministério e, portanto, sugere a busca de legitimidade perante o órgão governamental por meio do atendimento deste critério específico. Isto sugere, ainda, a tentativa de evitar sanções legais provenientes do não cumprimento das exigências oficiais. Contudo, ao mesmo tempo há a menção de que a

titulação docente permite “dar o melhor ao aluno”, o que sugere também obrigação social vinculada ao atendimento deste critério oficial de qualidade. Deste modo, estas mesmas transcrições permitem inferir que aqueles dirigentes acreditam que titulação docente tem relação direta com a qualidade do ensino oferecido (Quadro 7), o que, então, sugere que também se admite que o atendimento deste critério oficial de qualidade tem relação com a busca por eficiência no ensino.

No tocante ao segundo valor constante do Quadro 7, maior presença do MEC na fiscalização das IES, observou-se que os dirigentes vêem como necessário para a fiscalização do ensino superior não apenas maior rigor por parte do Estado, mas uma forma de controle menos formal e baseada na verificação *in loco* do cumprimento ou não dos critérios de qualidade, uma vez que, para eles, a atual forma de controle é baseada principalmente em instrumentos formais como preenchimento de relatórios, informação de dados quantitativos ou mesmo as notas obtidas no Provão. Para aqueles dirigentes, métodos menos formais de controle, baseados na verificação pessoal das condições, permitiriam avaliações em maior profundidade:

muito embora o MEC fale em teoria, mas ... seria até interessante que de vez em quando / aí é que está o problema do Provão, talvez nesse sentido fosse interessante saber como é que nós andamos, como é que andam nossos professores. [...] de repente eu acho que deveria acompanhar em maior profundidade para saber ... porque aí você vai dizer: ‘bom, mas você quer que ele venha’ Olha, não é o problema do MEC. Para mim existe ou não existe o MEC, nós temos que dar o máximo. (4-A)

A prática do MEC deixa a desejar, né. (4-B)

Poderia até acompanhar ... mais de perto, não é verdade, o próprio ensino nós sabemos como está aí. [...] Acho que nesse sentido eu diria ... a presença do MEC deveria ser mais dinâmica, mais presente no sentido ativo, e não ... tão ... um pouco estático, longe, né. (4-A)

aí entra o MEC, eu acho que o MEC deveria entrar antes, entendeu, estar mais presente na universidade, não só no Provão ... não só na avaliação do Provão. (4-B)

ele é muito falho. O MEC às vezes ele peca em algumas coisas. (4-B)

O MEC é muito falho nas questões ... quer dizer, na prática é muito falho. (4-B)

Note-se, ainda, a obrigação que um dos dirigentes manifesta, no primeiro trecho acima descrito, no que concerne ainda à qualificação docente.

Concluindo os aspectos constantes do Quadro 7, observou-se o interesse compartilhado pelos dois dirigentes entrevistados em manter a imagem da instituição, conforme se observa nas transcrições abaixo:

Em relação à pergunta que você fez se nós seguimos sempre o que o MEC exige, mesmo porque nós somos uma faculdade isolada, né, nós não temos a autonomia de universidade. Nós respondemos ao MEC, [...]. E por ser a primeira faculdade do ABC, por ser uma faculdade de tradição, então a faculdade, a direção é muito preocupada assim com todos os seguimentos, principalmente o que diz respeito ao MEC, né, pra que a faculdade mantenha um nível, né, bem elevado. (4-B)

Nós temos um nome a zelar. Você sabe que o nome é muito importante. Eu sei disso porque eu venho de empresa e se você perder o nome ... não é? A valorização do seu nome não / nunca mais você vai readquirir. (4-A)

Mas se a maioria [dos alunos] resolver ‘ah, eu não vou responder nada, eu não vou ganhar nada com isso. Que que eu vou ganhar? [...] Ninguém responde, a Faculdade acaba tirando D e E e isso acaba denegando a imagem da faculdade, porque não é uma realidade, né? (4-B)

O último dos trechos transcritos acima refere-se ao Provão como mecanismo de manutenção da boa imagem conquistada pela organização ao longo de sua existência. Ele também indica receio de sofrer algum tipo de sanção, não legal mas proveniente do mercado, caso não se obtenha boas avaliações no Provão.

No segundo trecho, note-se a identificação da organização com empresas, identificação que aqui aparece em relação a este interesse (imagem da instituição) e vai se manifestar também, em outros momentos do discurso, em relação a outros aspectos.

Já o primeiro trecho refere-se a atender os critérios oficiais de qualidade. Ele indica a identificação da organização enquanto faculdade isolada e o impacto disto – para aquele dirigente – na possibilidade de não atender o que é oficialmente exigido. Note-se que, segundo o discurso daquele dirigente, a organização é uma faculdade isolada e, como tal, não possui autonomia suficiente para poder divergir em relação aos parâmetros oficialmente determinados. Isso indica importante elemento cognitivo presente na definição do ambiente de referência desta organização.

Especificamente em relação ao significado dos parâmetros oficiais de qualidade, estas transcrições sugerem que tanto os critérios quanto os instrumentos oficiais de avaliação da qualidade são apresentados por aqueles dirigentes como implicando, para eles, na manutenção da legitimidade já alcançada pela instituição.

Voltando ao primeiro trecho acima transcrito, nota-se também que ele reforça, indiretamente, a validade do questionário utilizado para averiguar as respostas estratégicas, posto que dá indicativos que parecem ratificar respostas fornecidas para algumas questões, como as questões 14, 17 e principalmente 8. Esta transcrição também responde à questão do grau de dependência da organização para com os constituintes ambientais, o que será mais demoradamente discutido à frente quando da análise dos mapas cognitivos relativos a este caso. Neste sentido, basta aqui destacar que este aspecto de dependência é expresso na crença registrada no Quadro 8, qual seja, de que a forma de organização acadêmica (faculdade) impede divergir em relação ao MEC. Esta crença parece implicar, mais uma vez, a busca por legitimidade com a aquiescência às exigências oficiais.

Por outro lado, uma segunda crença identificada naquela organização (especificamente no discurso de um dos dirigentes) aponta para a interpretação daquelas exigências como fonte de eficiência no ensino: observou-se que um dos dirigentes expressa acreditar que os requisitos oficiais refletem o que é necessário para uma boa formação (Quadro 8), conforme as transcrições feitas a seguir.

Sem isso [sem atender os requisitos oficiais] você não vai chegar a lugar nenhum. Em outras palavras, não vai dar uma verdadeira formação ampla ao aluno. (4-A)

Eu acho fantástico esse ... fazendo uma colocação, essa solicitação tem que ser sempre assim realmente. Ter um bom projeto pedagógico, bons professores e boas instalações. Tá dentro daquilo que realmente é necessário. Se você tiver ... eu acho que são ... esses três elementos são essenciais. (4-A)

Então eu acho que nesse sentido essa proposição, sugestão e até obrigatoriedade vinda do MEC é muito importante. (4-A)

Além do significado explícito nesta crença, em relação aos parâmetros oficiais, note-se que se relaciona a esta crença – em especial o que indica a primeira transcrição acima – a noção de obrigação social para com os alunos a partir do atendimento daqueles parâmetros para que se ofereça boa formação.

Além dessas crenças, parece importante ressaltar dois valores inter-relacionados e que foram observados no discurso do primeiro dirigente, relativos ao foco proposto para o ensino superior na formação de profissionais aptos a engajarem-se no mercado de trabalho, tão logo sejam titulados.

Não é puxando pra nós mas é uma realidade porque ... porque desde o primeiro ano a gente já começa com coisas práticas, e o que uma empresa quer hoje ... não adianta ficar sentado atrás de uma mesa. (4-A)

E uma das coisas que nós batemos bastante: o planejamento. Serviço social sem planejamento não existe. Então a maioria das faculdades do Brasil, então esta parte prática elas não têm essas faculdades. (4-A)

Se você for a uma empresa ou qualquer entidade que pedir um trabalho pra você e mandar você planejar e você não ... não souber, além de planejar, além de ter um plano de trabalho [...] você chega a lugar nenhum. (4-A)

Os trechos de entrevista acima transcritos refletem os seguintes valores, registrados no Quadro 8: ensino voltado às demandas do mercado e ensino voltado ao fazer. Eles também refletem a identificação da organização com empresas, apesar de que o mesmo dirigente, em outro momento, vai explicitamente declarar que há diferença entre IES e empresas (como se retrata no conceito 9C, do primeiro mapa cognitivo deste caso, adiante apresentado).

No tocante à definição das circunstâncias ambientais relativas a esta organização, na perspectiva dos dirigentes entrevistados para este caso, algumas relações conceituais identificados por meio dos mapas cognitivos daqueles dirigentes, tanto quanto seus esquemas interpretativos, permitiram realizar algumas análises além de confirmar informações sobre a interpretação dos critérios de qualidade, na perspectiva dos dirigentes deste caso, e do ambiente institucional de referência. A seguir os mapas cognitivos são apresentados.

Com base nos conceitos e relações identificados por meio dos mapas cognitivos foi possível confirmar informações obtidas com a análise de esquemas interpretativos e interesses. Assim, no Mapa 7 (dirigente 4-A), por exemplo, o conceito codificado como 2B (titulação) e sua relação positiva com a idéia de dar o melhor ao cliente evidencia a interpretação de um dos critérios oficiais de qualidade como fonte de eficiência no ensino superior. De igual modo, o conceito 5A, naquele Mapa, e sua relação positiva com formação ampla do aluno, deixa explícita esta interpretação. Já no segundo Mapa (dirigente 4-B), a mesma interpretação pode ser inferida da relação negativa entre o conceito 2A (doutorado) e necessidade de apoio de profissionais externos e também da relação positiva entre o conceito 8C (titulação) e a qualidade de ensino ministrado.

MAPA 7 – CASO 4 – DIRIGENTE (4-A)

Exigência do MEC. (2A) $\xrightarrow{+}$ Prioridade de contratação de professores com titulação pela instituição.

Titulação. (2B) $\xrightarrow{+}$ Professor preparado. (2C)

$\xrightarrow{+}$ Dar o melhor ao

Aluno. (2D) $\xrightarrow{=}$ Cliente.

Ensino de coisas Práticas. (2E) $\xrightarrow{+}$ Aprovação dos alunos em concursos.

$\xrightarrow{+}$ Aceitação do aluno quando for a uma empresa ou qualquer entidade pedir emprego.

Ausência do MEC avaliando as instituições *in loco*. (8C) $\xrightarrow{\oplus}$ Atendimento dos requisitos de qualidade do MEC. (5A)

Falta de ética e de princípios morais [nas IES]. (9A) \oplus

Foco no lucro. (9B) \oplus

Preocupação com

Qualidade de ensino. (6A)

$\xrightarrow{=}$ Conteúdo adequado e professor que saiba ministrar esse conteúdo.

$\xrightarrow{=}$ Formação crítica dos alunos.

Existência ou não do MEC [isto é, como entidade responsável pelo ensino]. (8A)

$\xrightarrow{+}$ Dar uma verdadeira formação ampla ao aluno.

$\xrightarrow{0}$ Dar o máximo [da instituição para a formação do aluno].

$\xrightarrow{+}$ Consciência profissional [das pessoas envolvidas com educação]. (8B)

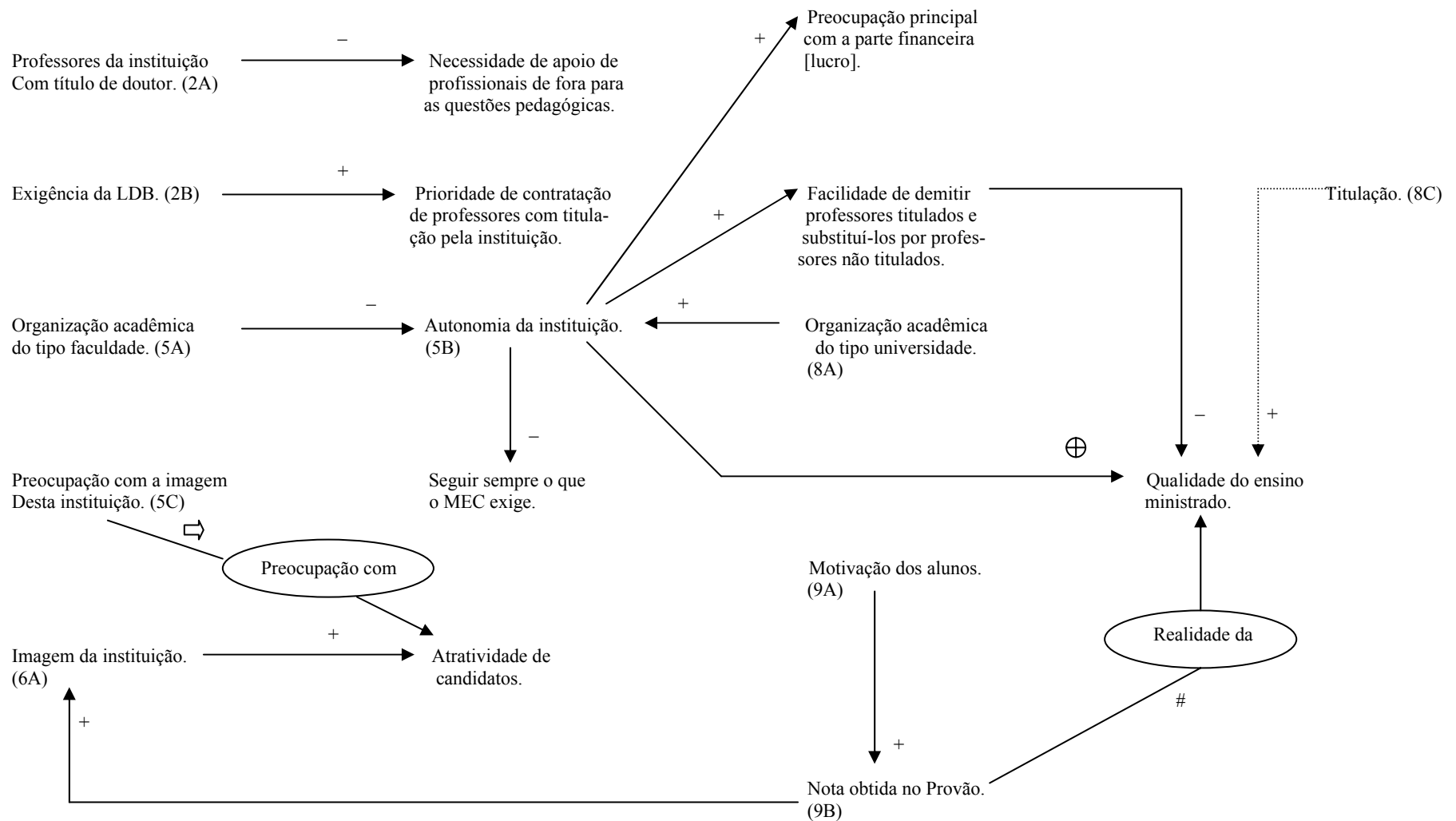
Instituição de ensino. (9C)

$\xrightarrow{\#}$ Empresa.

$\xrightarrow{+}$ Imagem da instituição.

$\xrightarrow{+}$ Atratividade de novos alunos.

$\xrightarrow{+}$ Respeito aos alunos enquanto pessoas [e não foco no lucro]. (10A)

MAPA 8 – CASO 4 – DIRIGENTE (4-B)

Por outro lado, o segundo Mapa (4-B) também apresentou relação positiva entre os conceitos 9B (Provão) e 6A (Imagem da instituição), além da idéia de atratividade de candidatos, o que sugere que, para aquela dirigente, pelo menos um instrumento oficial de avaliação (se não os critérios) é expreso discursivamente como fonte de legitimidade.

Estas observações feitas com base nos mapas cognitivos ratificam as informações já extraídas anteriormente, isto é, de que neste caso aceita-se como interpretação predominante a noção de critérios de qualidade como fonte de eficiência mas também se aceita como válida (em menor grau) sua expressão como fonte de legitimidade.

Feitas essas análises complementares, resta identificar os aspectos relativos à definição da situação ambiental.

Inicialmente, chamam a atenção alguns conceitos de relações dos dois mapas cognitivos deste caso que apontam para a definição quanto ao número de constituintes ambientais no que se refere à questão dos critérios oficiais de qualidade. No Mapa relativo ao dirigente 4-A, o conceito codificado como 2A (exigência do MEC) aponta para o Ministério da Educação como foco nesta definição, por parte daquele dirigente. Além deste, outros dois conceitos reforçam esta constatação: 8A e 8C.

No Mapa relativo ao dirigente 4-B, observou-se igual foco sobre o Ministério, exemplificado no conceito 'seguir sempre o que o MEC exige, vinculado inversamente com autonomia das instituições.

Em função destas constatações, parece plausível admitir que para aqueles dirigentes o ambiente da organização sob sua direção é definido como contexto de univocidade, com o Estado (MEC) como constituinte único no que se refere às pressões para o atendimento dos critérios de qualidade de ensino.

Já com relação à dependência da organização para com o Estado, os esquemas interpretativos já analisados deram indicativo de que para aqueles dirigentes há um alto grau de dependência, conforme se observou nos comentários relativos à crença de que a forma de organização acadêmica (faculdade) impede divergir em relação ao MEC (Quadro 8) e ao interesse de manter a imagem da instituição (Quadro 7). Como se observou, tal dependência é atribuída ao fato suposto de que apenas alguns tipos de IES possuem autonomia suficiente para não se submeterem às exigências oficiais – as universidades e os centros acadêmicos – e, também, à necessidade percebida de manter a boa imagem da instituição na comunidade que, para aqueles dirigentes, implica atender aos critérios do MEC e ser bem sucedido nas avaliações oficiais.

Ainda neste sentido, observe-se no Mapa 8, relativo à dirigente 4-B, as relações em torno do conceito 5A, que reproduz graficamente o pensamento acima exposto, isto é, de que faculdades possuem menor autonomia para divergir em relação ao MEC. Em consequência, uma relação que se pôde inferir é que organização acadêmica do tipo faculdade é positivamente relacionada com seguir sempre o que o MEC exige, o que ratifica a definição do ambiente desta organização como de alta dependência para com o MEC.

No tocante ao conteúdo dos requisitos legais em relação aos objetivos daquela organização, na perspectiva daqueles dirigentes, pouca coisa se pode observar. No primeiro mapa deste caso, o conceito 8C, que expressa o anseio por maior presença do MEC, é definido como não afetando positivamente o atendimentos dos requisitos oficiais e, em consequência, afetando também a possibilidade de formação ampla dos alunos. Percebe-se, então, a relação conceitual entre aspectos das avaliações oficiais (ao menos um aspecto sugerido ou desejado) e o alcance de objetivo educacional da organização.

Já as relações em torno do conceito 9B, no segundo Mapa deste caso, indicam que a nota no Provão é positivamente relacionada com a imagem da instituição e, em decorrência, com atratividade de candidatos (objetivo material). Deste modo, parece possível admitir que predomina uma definição dos requisitos oficiais como consistentes com alguns dos objetivos desta IES, tanto educacionais como materiais.

O quarto aspecto da definição ambiental, por sua vez, pôde ser constatado com maiores dados. No primeiro Mapa (4-A), o conceito 2A, principalmente o termo “exigência” utilizado pelos dirigentes, sugere que os critérios são definidos como impostos coercitivamente às organizações do ambiente:

É bom nesse sentido frizar, a maioria dos nossos professores ou são doutores ou mestres e especialistas. Nós / quer dizer ... a gente faz questão. Mesmo na admissão de novos profissionais a gente já faz questão que já venha ou com o mestrado ou doutorado. O que aliás é uma exigência do MEC, nós sabemos disso mas a gente faz questão de frizar esse particular. (4-A)

Deve-se observar na transcrição acima que, apesar da definição de controle coercitivo, isso não tem para os dirigentes qualquer significado negativo, mas o contrário. O conceito 8C, no mesmo Mapa, reforça esta análise: ali se percebe que a ausência do MEC não afeta positivamente o atendimento das exigências oficiais. Isso implica que, para aquele dirigente, não há disposição das organizações de ensino para atender espontaneamente aqueles critérios, ainda que em sua organização tal disposição exista (como aponta o conceito 8A).

No segundo Mapa deste caso essas constatações são ratificadas. Além do uso do mesmo termo – exigência – para definir a forma de controle oficial, também o conceito 8A (Mapa 9) implica o reconhecimento daquela dirigente de que a autonomia dada a organizações universitárias tem relação negativa com sua disposição para seguir aquelas exigências. Deste modo, novamente se observa a crença daqueles dirigentes de que falta disposição espontânea para atender aos critérios oficiais. Enfim, parece possível concluir que se define a forma de controle oficial, neste caso, como sendo baseado em coerção.

Quanto ao quinto aspecto, relativo à estrutura do ambiente, nada se pôde constatar neste caso.

Finalmente, no tocante ao ambiente institucional de referência, os mapas parecem confirmar o que já se apontou com a análise de valores, crenças e interesses, isto é, de que neste caso há foco principalmente em elementos normativos e cognitivos, mas também é relevante o desejo de evitar sanções, legais e provenientes do mercado.

Neste sentido, no primeiro mapa as relações em torno dos conceitos 2B e 2C, do conceito 5A e do conceito 8A, indicam a definição do cumprimento dos parâmetros como obrigação social. Já os conceitos 5A e 8A, no segundo mapa, indicam aspectos de identificação. O conceito 2A, no primeiro mapa, e 2B, no segundo, indicam o mesmo aspecto, que é o esforço para evitar sanções legais.

5º Caso – IES 44

Este último caso de IES com padrão de resposta estratégica identificado como de Aceitação Parcial refere-se a organização de ensino superior localizada no interior do Estado de São Paulo, na região Sul do Estado. Corresponde a Faculdade registrada no MEC como Particular em Sentido Estrito e cujas atividades tiveram início no ano de 1973. No período do estudo mantinha 7 cursos de graduação, além de cursos de especialização e tinha em seu quadro docente o número aproximado de 82 professores, que ministravam aulas para aproximadamente 1.800 alunos (dados fornecidos no questionário).

As respostas ao questionário, mediante as quais se identificou a resposta estratégica desta organização aos critérios oficiais de qualidade, podem ser observadas no Apêndice E, na linha 44. A respeito destas respostas, apenas um aspecto pôde ser ratificado por meio das entrevistas realizadas com os dirigentes. A respeito de preparações específicas para o Provão, observou-se em uma das entrevistas confirmação da informação prestada no questionário, isto é, de que a organização realiza tais preparações. A transcrição abaixo confirma isso:

o último ano a faculdade aqui ... é ... é até uma coisa meio assim ... se preocupou em dar aulas extras ... no primeiro semestre tiveram aulas extras, não foi obrigatório, mas nós oferecemos aulas extras aos sábados de manhã aos alunos que iam fazer Provão. (5-D)

No que concerne aos principais temas identificados no discurso daqueles dirigentes e nas publicações analisadas, pode-se apontar como os mais relevantes: Setor de ensino superior (6 vezes e avaliação desfavorável); Qualidade de ensino (6 vezes e avaliação altamente favorável); Provão (4 vezes e avaliação favorável); Avaliações oficiais (3 vezes e avaliação altamente favorável).

A simples descrição destes dados já indica a atitude favorável em relação aos critérios de qualidade e aos instrumentos oficiais de avaliação dos cursos e IES, naquela organização. Detalhamentos desta atitude favorável, contudo, são necessários para explorar o seu significado no âmbito do discurso daqueles dirigentes, o que neste estudo se vem fazendo por meio da identificação e análise dos esquemas interpretativos e interesses dos dirigentes. Tais aspectos são apresentados a seguir, nos Quadros 9 e 10.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Ensino voltado ao atendimento de demandas do mercado. - Diferenciação do Provão. - Aquiescência em relação aos requisitos de qualidade e à legislação. - Infraestrutura de apoio didático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios oficiais de qualidade têm relação com a qualidade do ensino ministrado. - Titulação docente é responsável pela boa qualidade do ensino. - Provão reflete a qualidade de fato do ensino ministrado. - Qualidade do ensino ministrado está se tornando o fator determinante da sobrevivência no mercado.

Quadro 9 – Valores e Crenças Compartilhados na IES 44.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Concorrência entre as IES. - Critérios técnicos de avaliação - Comprometimento docente com a organização. 	<ul style="list-style-type: none"> - As IES têm como meta, em geral, obter lucro. - Alunos esperam obter conhecimento nas IES, e não apenas titulação. - Crescimento do setor de ensino superior se deve à resistência deliberada das IES públicas em atender toda a demanda.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Atração de clientes. - Atração de corpo docente qualificado. - Crescimento da instituição. - Divulgação da imagem da instituição. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliações oficiais contribuem para o crescimento da instituição. - A função principal das avaliações é a orientação. - Qualidade do ensino é o fator usado por alunos para diferenciar as IES.

Quadro 10 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 44.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

O primeiro valor apresentado no Quadro 9, ensino voltado ao atendimento de demandas do mercado, é discutido no âmbito do tema da qualidade de ensino, vinculado principalmente às questões do projeto pedagógico e da grade curricular dos cursos e implicando a necessidade ou, em outros termos, a obrigação social da organização de a formação oferecida nas instituições de ensino ter como objetivo a preparação dos alunos para ingressarem no mercado de trabalho. Vincula-se, então, a formação para o mercado com

elementos dos critérios oficiais de qualidade e o papel social a ser desempenhado pela organização. As transcrições a seguir parecem suficientes para justificar essas observações:

você tem que estar constantemente / prestar atenção nas necessidades do mercado, então ta focando o projeto pedagógico, o que que o mercado está exigindo. (5-C)

organizar uma grade curricular voltada para a realidade nossa. Isso como o professor tava dizendo, é muito importante. Nós temos que pensar no mercado de trabalho ... [...]. Se as nossas atividades não estiverem afinadas com as demandas do mercado de trabalho, [...] nós estaríamos formando aí ... profissionais pra que? (5-A)

O objetivo maior é que todos saiam competentes e capazes, né, no mercado de trabalho. (5-D)

Os demais aspectos citados no Quadro 9 parecem ter relação mais direta com a temática deste estudo e com o significado dos critérios oficiais de qualidade e dos instrumentos de avaliação naquela organização.

Neste sentido, identificou-se a diferenciação do Provão como valor compartilhado entre aqueles dirigentes, como se pode observar nas seguintes transcrições:

Toda avaliação ela tem aspectos positivos e negativos. No caso do Provão ele tem sido benéfico. É ... vamos dizer assim, setenta, oitenta por cento. Cem por cento não. Qual a deficiência maior do Provão? [...] O Provão ele nivela tudo. Faculdades ruins, faculdades medianas, faculdades ... de primeira classe. É uma prova para todos, eu acho que ... é ... será que a ... será que o critério da banca que montou essa prova, ela viu essas situações diferenciadas do ensino nacional? Eles não tem como ver isso. (5-A)

há pouco tempo nós temos ... pouco tempo mesmo, digamos assim, no máximo dois anos, que nós temos cada curso com sua coordenação. E eu atribuo a isso [isto é, ao Provão]. Isso aí deu uma deslanchada nos cursos que foi fantástico. Então ... críticas? Existe, evidente. Eu não posso ... é ... permitir que um aluno meu aqui de Itararé faça a mesma prova de um aluno da USP. Não que os meus não tenham condições de fazer, [...], mas eu acho que lá tiveram [...] o perfil é outro. [...] E daí chega lá no determinado dia, meio-dia horário de Brasília, prova idêntica pra todos. Então não sei até que ponto isso aí ... eu acho um pouco injusto. (5-D)

A educação tem que ser regionalizada, tem que ser analisada dessa forma. (5-D)

Como se observa, este valor representa uma crítica ao Provão e, neste sentido, é um dos poucos elementos dos esquemas interpretativos identificados nesta organização que se contrapõem à atitude favorável em relação às avaliações e critérios oficiais. Apesar disso, as transcrições também evidenciam que as críticas ao Provão, neste caso, são bastante parciais – sempre estão discursivamente vinculadas à sua Provão como avanço e como tendo resultado em benefícios para a própria organização. O ponto negativo que aqueles dirigentes destacam

refere-se ao fato de que o Provão, enquanto uma prova única aplicada a todos os alunos, em todas as regiões do país, desconsiderar diferenças regionais e também diferenças entre os alunos nas várias regiões e IES do país e, nesse sentido, indica identificações (identifica-se a organização como regionalmente localizada) e diferenciações (em relação à USP e a outras IES cujo âmbito de atuação é nacional).

Em resumo, tais apontamentos parecem sugerir que, para aqueles dirigentes, o Provão parece não ser entendido como uma avaliação do grau de apreensão dos conteúdos mínimos necessários para uma boa formação e mesmo para o exercício profissional. Só neste sentido a crítica por eles elaborada parece ter alguma coerência.

De qualquer modo essa é uma crítica que não implica a negação do Provão como instrumento de avaliação. De fato, esse instrumento é apresentado, em outros momentos, como tendo impactado positivamente nas condições específicas desta organização aqui sob análise e do setor de ensino superior como um todo, conforme se depreende da transcrição abaixo:

É ... tem muitas pessoas que até criticam o Provão, né, mas, instituições isoladas como a nossa, se não tivesse o Provão, estaria na mesma situação que estava há ... há ... oito anos atrás [...]. Quer dizer, eu acho que o Provão veio pra disciplinar essa questão, principalmente nas faculdades isoladas. (5-D)

Também na transcrição acima pode-se observar a identificação da organização como faculdade isolada.

O terceiro valor citado no Quadro 9 é a aquiescência em relação aos requisitos de qualidade e à legislação e foi inferido a partir dos seguintes trechos das entrevistas:

Dentre as exigências do próprio MEC no sentido de sentir a qualidade de ensino ofertada pelas instituições, nós hoje ... a nossa preocupação maior hoje é a ... não deixar nenhum item de exigência do MEC omissos. Nós estamos querendo cumprir todas as exigências do MEC. (5-A)

No nosso caso aqui, que a gente sempre tratou isso aqui com seriedade, a legislação ... é aquilo que eu falei pra você, de 95 pra cá, não que ela nos ajudou, mas nós nos resguardamos do que tava na legislação e tivemos um crescimento [...] espetacular. [...]. Por que? Observando a legislação, indo de encontro com aquilo que ela nos possibilitava fazer e sempre ter o objetivo de colocar o aluno acima de tudo. [...] então você vê, a legislação ela ajuda sim. (5-C)

Nestas transcrições aqueles dirigentes deixam evidente o cumprimento da legislação e das exigências oficiais como um dos objetivos da organização sob sua direção e,

principalmente o segundo trecho transcrito acima, indica que esta é, para eles, uma expectativa desejável de modo generalizado porque se relaciona com a própria possibilidade de crescimento da instituição. Neste sentido, este segundo trecho reflete também um dos interesses identificados neste caso – crescimento da instituição (Quadro 10) – que será analisado posteriormente mas, para além deste aspecto material, o trecho contém uma expectativa moral em torno da aquiescência, em especial quando a vincula à idéia de pôr foco no aluno como o maior objetivo de uma organização de ensino.

Apesar destas considerações e mesmo que este valor reflita a atitude altamente positiva daqueles dirigentes em relação à legislação do ensino superior, ele não permite análises conclusivas a respeito do significado desta aquiescência (se para alcance de eficiência interna ou se para obtenção de legitimidade) para aqueles dirigentes.

Para tal objetivo, as crenças compartilhadas são mais claras, como se observará. A primeira dessas crenças identificadas foi de que os critérios oficiais de qualidade têm relação com a qualidade do ensino ministrado (Quadro 9). Este aspecto em si já aponta para a interpretação dos critérios oficiais como fonte de eficiência no ensino superior. As transcrições abaixo exemplificam este aspecto e ajudam na identificação de seu significado:

a qualidade vem sim atrás de tudo isso aí. Boas instalações, bom pessoal docente. Bom ... boa grade curricular, pra você poder formar um bom profissional. (5-C)

Uma instituição de ensino, principalmente superior, ela não deve se preocupar com a aula, só com a atividade acadêmica em torno de uma sala de aula, quer dizer, giz e ... e ... a parte oral. Com isso nós ... e os professores aqui sempre se preocuparam em dotar as nossas atividades acadêmicas com toda a ... a infraestrutura audiovisual possível. (5-A)

[...] daí você vê porque a instituição é recomendada ... faz com que a instituição vá ... vamos melhorando de qualidade, não é mesmo? (5-B)

Perceba-se que as transcrições acima – a primeira explicitamente em relação aos três critérios oficiais de qualidade, que são as condições físicas de ensino, o corpo docente e o projeto pedagógico, e as duas outras em relação a elementos das condições físicas – refletem a expectativa manifesta no discurso daqueles dirigentes de que tais critérios tenham reflexo na real qualidade do ensino ministrado. As segunda e terceira transcrições, além de sua relação com a crença aqui analisada, ainda permitiram inferir que a infraestrutura de apoio didático é um valor (Quadro 9) para aqueles dirigentes e também reflete aquela expectativa de impacto positivo na qualidade real do ensino. Ainda, esses aspectos dos esquemas interpretativos daqueles dirigentes apontam, também, para o papel social atribuído à organização de

formação de bons profissionais, já evidenciado anteriormente e aqui percebido novamente no discurso desses dirigentes, como parece evidente nas transcrições acima.

Além disso, outra crença observada foi de que titulação docente é responsável pela boa qualidade do ensino (Quadro 9), que segue a mesma linha de significação dos aspectos há pouco analisados. Este aspecto é vinculado, no discurso dos dirigentes entrevistados, com o bom nível do ensino que aqueles dirigentes acreditam sua organização estar ministrando e, além disso, é discursivamente relacionado também com o reconhecimento da organização na sua região de atuação e com a construção de diferenciação da organização em relação à concorrência, como se observa nos trechos a seguir transcritos:

E hoje, nas sete graduações que nós temos, a maioria dos professores é de / vem de ... Ponta Grossa. Nós temos muito professores, mestres e doutores inclusive, da Universidade Estadual de Ponta Grossa. É o que nos garante um nível de ensino muito bom. Reconhecido em toda a região. (5-A)

À par do ... da contratação de professores gabaritados. Professores com pós-graduação e alguns com doutorado até que a gente já tem, que tem nos custado assim ... é ... bastante recurso, né, porque nós temos que buscar fora. E aí trazer de fora demanda um gasto financeiro muito grande mas na verdade é o que faz o diferencial da ... tem feito o diferencial da faculdade porque a concorrência exigiu, não é mesmo? (5-B)

Em continuação, outra crença observada foi de que o Provão reflete a qualidade de fato do ensino ministrado (Quadro 9), como se pôde inferir dos trechos abaixo transcritos:

A avaliação do Provão que os alunos têm feito aqui ... eles têm sido bem sucedidos, o que significa que o aproveitamento da escola está bom. [...] Então eu acho que o nosso nível é ... realmente está correspondendo. (5-B)

É ... tem muitas pessoas que até criticam o Provão, né, mas, instituição isolada como a nossa, se não tivesse o Provão, estaria na mesma situação que estava há ... há ... oito anos atrás [...]. Quer dizer, eu acho que o Provão veio pra disciplinar essa questão, principalmente nas faculdades isoladas. (5-D)

O Exame Nacional de Cursos [Provão] é um dos elementos da prática avaliativa do MEC, que tem por objetivo alimentar os processos de decisão e de formulação de ações voltadas para a melhoria dos cursos de graduação. Visa a complementar as avaliações mais abrangentes das instituições e cursos de nível superior que analisam os fatores determinantes de qualidade e eficiência das atividades de ensino. (Manual do Aluno).

Parece evidente aqui a relação do Provão com a eficiência do ensino. Por outro lado um dos dirigentes expressou também, em seu discurso, que nesta organização o Provão é vinculado à busca por legitimidade como se observa no trecho de entrevista seguir transcrito:

P – Vocês consideram importante que os alunos obtenham boas notas no Provão. Por que?

5-D – Fator mercadológico, evidente. [...] Eu acho que isso daí é uma maneira / é um marketing, uma divulgação pra faculdade.

No discurso deste dirigente em específico, não houve constrangimento em reconhecer o Provão como instrumento de obtenção de legitimidade para a organização.

Finalmente, um último aspecto dos esquemas interpretativos compartilhados naquela organização pôde ser observado, correspondendo à crença de que a qualidade do ensino ministrado está se tornando o fator determinante da sobrevivência no mercado (Quadro 9), conforme os trechos a seguir:

Hoje se implanta faculdade em cada esquina de ... de um núcleo urbano, né. Hoje o que importa é qualidade de ensino e não ... quantidade como era na época. Na época era um ... uma ... um inconveniente o fato de se ... de se pleitear um curso superior perto de outro curso superior. Essa barreira não existe mais. (5-A)

Acho que tudo o que se faz no ensino superior no geral, ainda existe bastante instituição de qualidade. E tem uma coisa hoje, que hoje ele tá vivendo uma transformação muito grande. Quem não tiver qualidade, pode ter certeza, tão fadadas a desaparecer do mercado. Então vai haver nivelamento, e esse nivelamento é em cima da qualidade. [...] não sobrevive. [...]. Ninguém procura mais ... o aluno não procura mais uma instituição pra buscar diploma. Ele vai buscar conhecimento. O mercado lá fora exige conhecimento dele. [...]. E o que vai acontecer é isso aí [...]. Quem não tem qualidade vai cair fora do mercado. Isso é questão de tempo. (5-C)

Você não tenta investir em cima da qualidade. É a sobrevivência mesmo, o mercado é competitivo. Se ampliou de uma forma extraordinária nos últimos ... cinco anos. (5-B)

Estas transcrições parecem refletir, ainda que não de modo explícito, que aqueles dirigentes reconhecem o valor simbólico da qualidade de ensino (senão dos critérios oficiais de qualidade) e aceitam como legítima a busca pelo reconhecimento social por meio deste símbolo. Isso implica, então, que também estes dirigentes admitem discursivamente a noção de qualidade de ensino como fonte de legitimidade, à semelhança do dirigente 4 em relação ao Provão.

Como parece possível de se admitir, em face destes esquemas interpretativos compartilhados, a interpretação mais manifesta e aceita neste caso, em relação aos critérios de qualidade e aos instrumentos de avaliação, é de seu significado enquanto fonte de eficiência. Apesar disso, também se reconhece e se aceita sua validade enquanto fonte de legitimidade, muito embora o discurso em torno deste significado não é explícito nem tão abundante, o que sugere que ele não é considerado tão legítimo quanto o significado alternativo.

De igual modo, as transcrições acima indicam que, para estes dirigentes, a questão da qualidade de ensino está relacionada, além do cumprimento do papel social da organização (já bastante evidenciado em relação a outros aspectos dos esquemas interpretativos), também

com a tentativa de evitar sanções, não legais mas, como especificado nos trechos acima transcritos, sanções sociais, refletidas no fato da perda de competitividade e risco para a continuidade da organização.

Com relação ainda às três últimas transcrições anteriormente feitas, foram observados outros aspectos, mencionados no Quadro 10. Esses aspectos são a crença de que os alunos esperam obter conhecimento nas IES, e não apenas titulação e a concorrência entre as IES como um valor. A relação que eles parecem indicar, isto é, entre qualidade de ensino (em termos genéricos mas, dado o contexto da entrevista, possivelmente vinculada aos critérios oficiais) e a atração de novos alunos, com conseqüências para a sobrevivência da instituição no mercado, parecem apontar também para a interpretação vinculada à obtenção de legitimidade, principalmente quando se observam os interesses manifestos no discurso dos dirigentes entrevistados para este caso, conforme citados no Quadro 10. dois desses interesses são a atração de clientes [isto é, novos alunos] e a atração de corpo docente qualificado, como se observa na transcrição a seguir:

A nossa cidade [...] é encravada no limite sul do território paulista, uma região denominada historicamente como ramal da fome [...] é uma região carente, e que não teria clientela auto-suficiente. Então esse ... essa dificuldade nós resolvemos como sistema de transporte próprio. A ... a outra dificuldade seria o engajamento de um corpo docente de bom nível. (5-A)

Quanto ao crescimento da instituição, é interesse estreitamente vinculado à legislação do ensino superior e à aquiescência para com aquela legislação, no discurso de um dos dirigentes:

Você quer ver uma coisa só? O nosso crescimento aconteceu de 1995 pra cá, quando saiu o curso de ciências contábeis. E por que que nós tivemos oportunidade de crescer? Porque o MEC redirecionou a forma de avaliação. Lembra? A gente apresentava projeto e ficava dois, três anos esperando, daí um dia chegava uma carta dizendo que foi arquivado o processo, sem nenhuma satisfação [...]. E em 1995, e a política do Fernando Henrique, que revolucionou a educação. [...] de lá pra cá nós crescemos. Porque a visão ... é uma visão mais séria das coisas. Não é uma visão política. (5-C)

Complementa esta idéia a crença expressa por um dos dirigentes de que as avaliações oficiais contribuem para o crescimento da organização (Quadro 10), conforme se depreende da transcrição feita a seguir:

Eu acho o seguinte: esta avaliação do MEC elas têm o rigor que elas têm. Só que tem uma coisa, eu percebo e acho que vocês também. Elas sempre vêm pra trazer uma coisa nova, gente! Faz com que você redirecione algumas posições, algum desvio, coisa assim, e você readequa melhor o teu curso. Eu acho que nós só crescemos com as avaliações. (5-C)

Já em relação à divulgação da imagem da instituição (Quadro 10) aparece o mesmo padrão de expressão da validade da busca de legitimidade por intermédio dos critérios e dos instrumentos de avaliação, como se observa nas transcrições abaixo (já em parte transcritas em outro momento desta análise):

[esta instituição] se preocupou em dar aulas extras ... no primeiro semestre tiveram aulas extras, não foi obrigatório mas nós oferecemos aulas extras aos sábados de manhã aos alunos que iam fazer Provão. Por que? Nós queremos uma boa nota, né. (5-D)

É um fator mercadológico, evidente [...]. É ... é a questão de marketing [...] Eu acho que isso daí é uma maneira / é um marketing, uma divulgação pra faculdade. E por outro lado tem alguma coisa, porque ninguém tira A por tirar. Deve ter alguma coisa aí que corresponda a isso aí. (5-D)

Finalmente um último aspecto identificado como relevante e relacionado com a interpretação dos requisitos de qualidade é observado na crença que um dos dirigentes expressa de que qualidade de ensino é o fator usado por alunos para diferenciar as IES (Quadro 10). Para um dos dirigentes, este é o aspecto mais importante para os alunos quando estes decidem por uma instituição de ensino superior, mesmo em relação ao preço das mensalidades. Parece, então, justificável uma grande ênfase no cumprimento dos critérios oficiais e a obtenção de boas notas nas avaliações de cursos:

Qual vai ser o diferencial nosso aqui? Será que vai ser só preço? Muitas vezes não é. Pode ocorrer até de ser o valor financeiro, mas muitas vezes é qualidade de ensino. Eu creio que a maioria das vezes seja isso. (5-D)

Os esquemas interpretativos e interesses aqui analisados, juntamente com os principais temas identificados nas entrevistas, parecem suficientes para concluir que, neste caso, os dirigentes manifestam em seu discurso a aceitação dos critérios oficiais e dos instrumentos de avaliação da qualidade de ensino superior tanto como fonte de eficiência quanto como fonte de legitimidade.

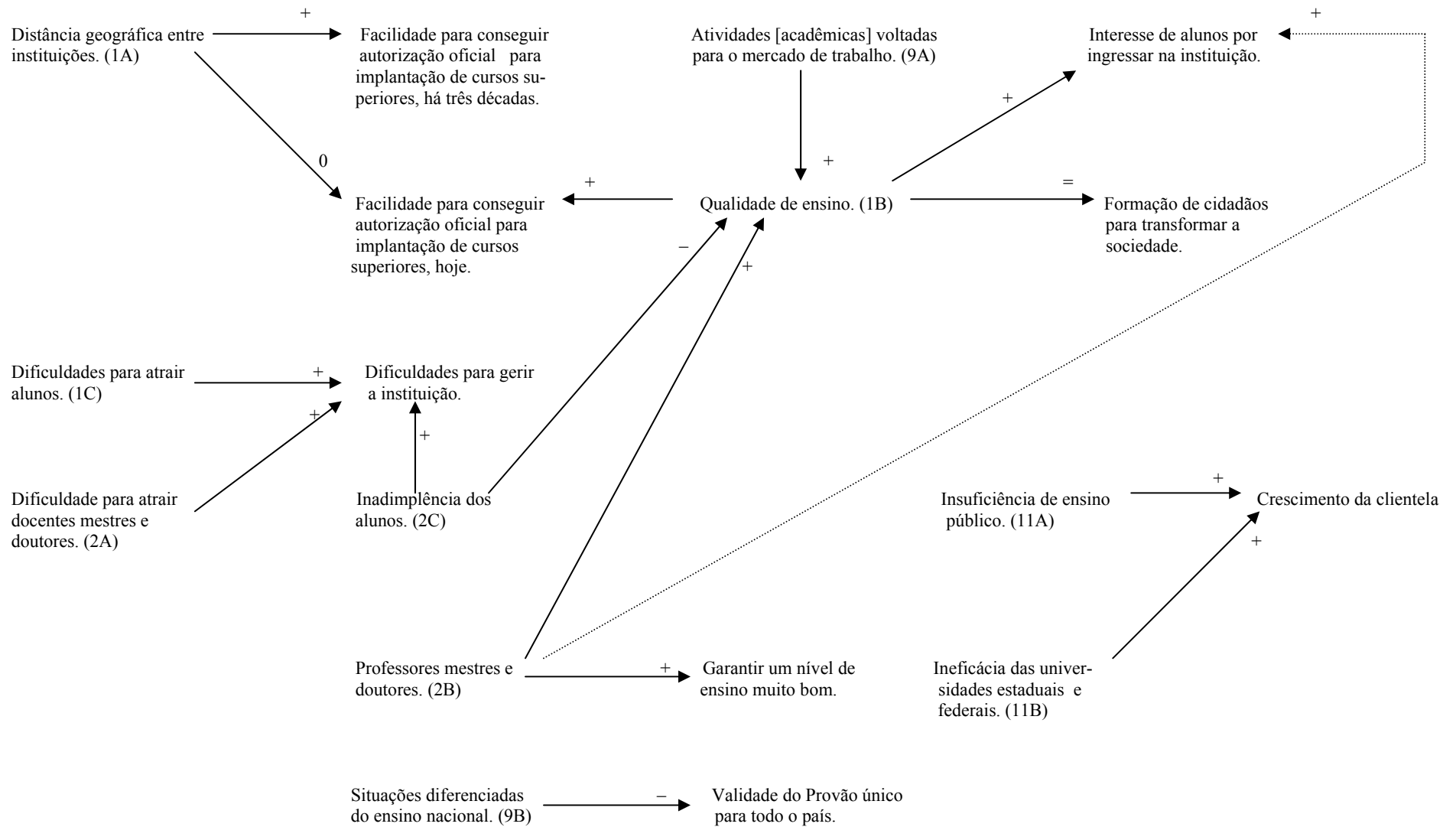
Há, entretanto, um padrão que parece ser relevante neste caso, que é uma dupla constatação, complementar a esta constatação de natureza mais geral: primeiramente, parece possível indicar que os critérios oficiais de avaliação aparecem no discurso daqueles dirigentes principalmente como fonte de eficiência, enquanto o Provão – o principal instrumento de avaliação – aparece predominantemente como fonte de legitimidade. Em segundo lugar, parece evidente também que nos esquemas interpretativos compartilhados (Quadro 9), tanto quanto nos temas identificados, o discurso predominante apresenta aqueles parâmetros oficiais como fonte de eficiência no ensino. Já nos esquemas e interesses que não

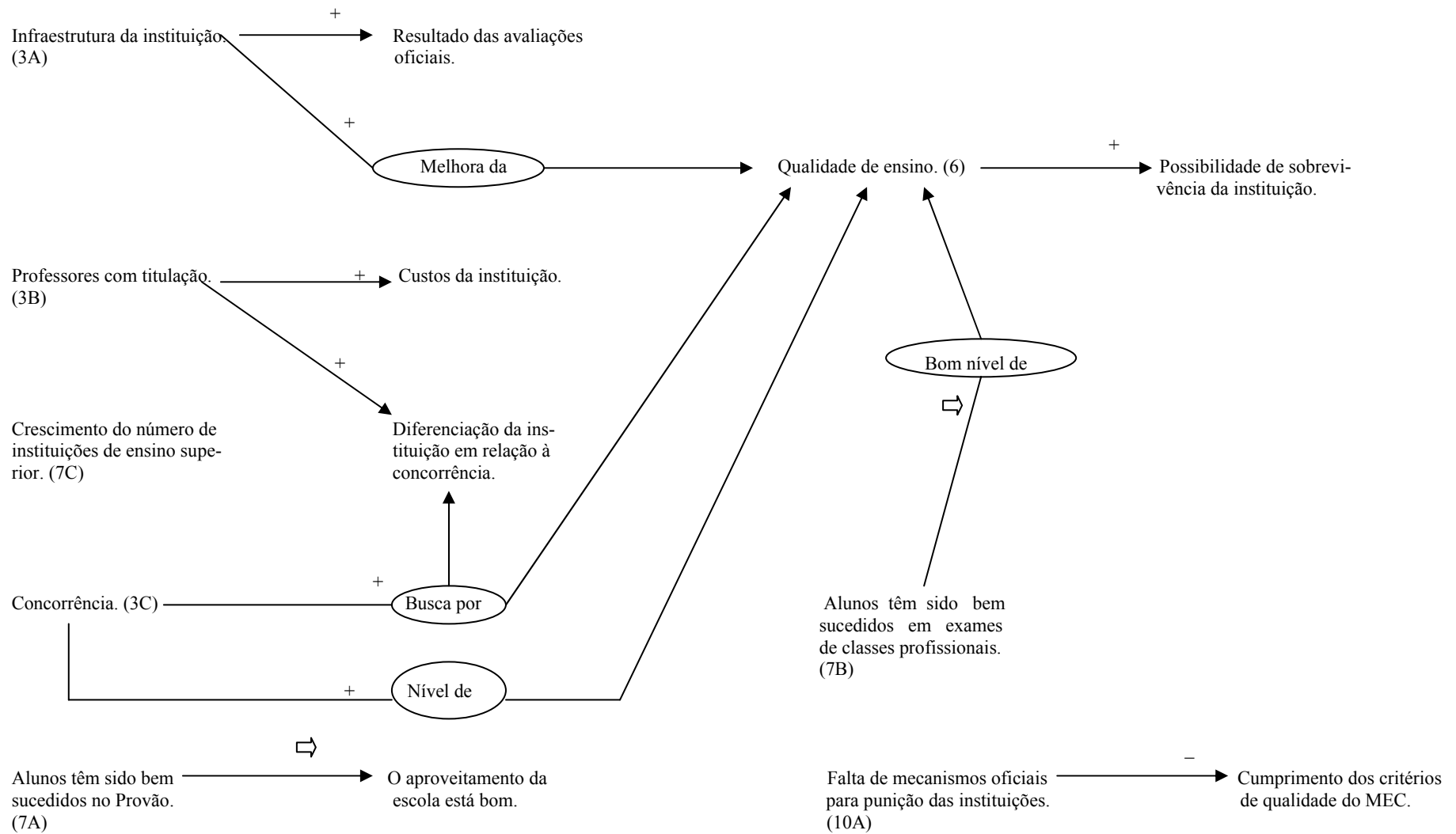
puderam ser identificados como compartilhados, o padrão discursivo predominante apresenta os parâmetros principalmente como fonte de legitimidade.

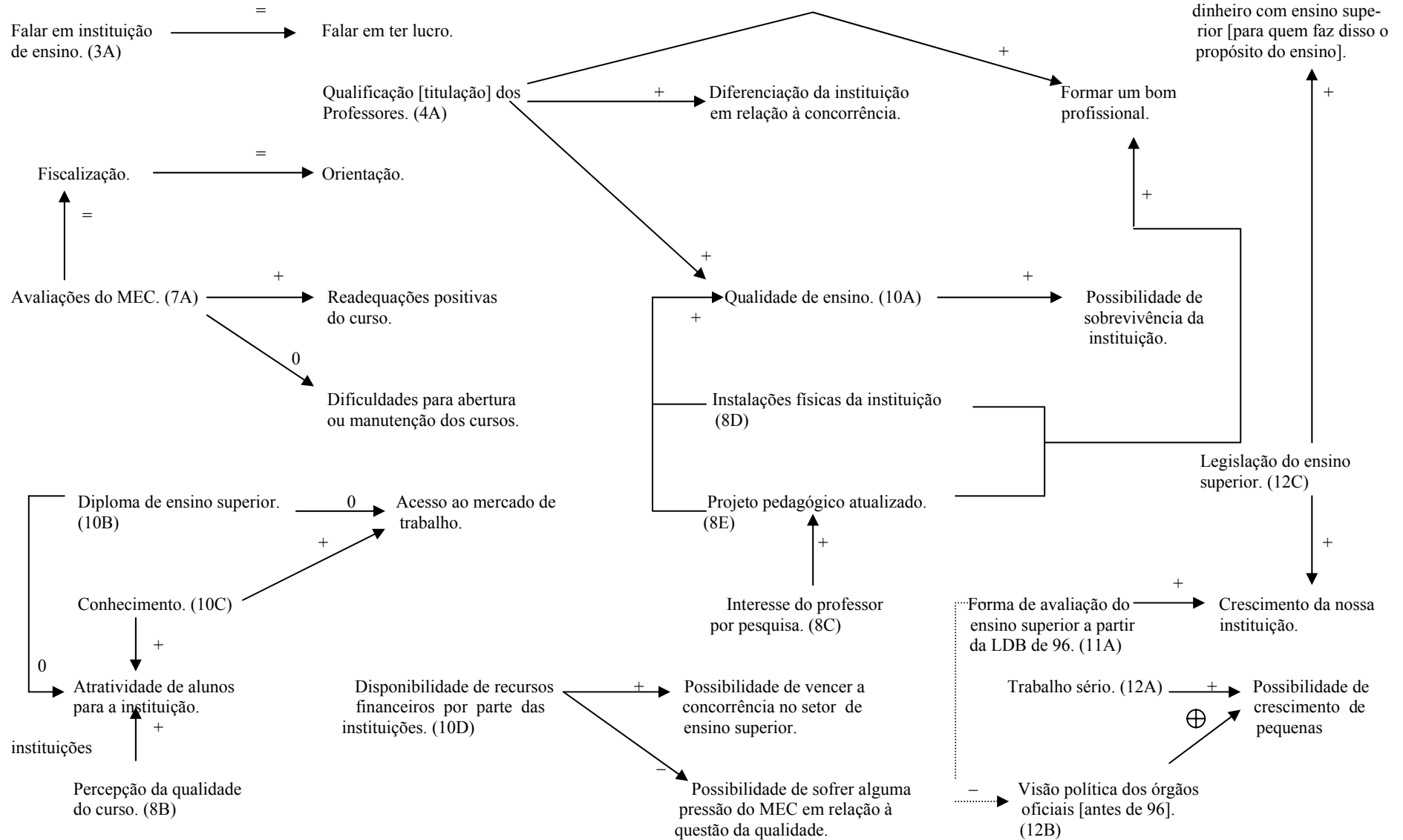
Talvez o que se pode inferir dessas constatações é a força do discurso culturalmente predominante em uma organização, que aqui especificamente compreende a significação dos requisitos oficiais como fonte de eficiência. Então, quando se põe foco nos aspectos culturais-cognitivos compartilhados, aquele discurso culturalmente predominante emerge. Já quando se deixa emergir aspectos mais individualizados, torna-se possível identificar uma interpretação diferente, não mais ou menos verdadeira (nos termos deste estudo) porém complementar. Se há validade nesta análise, então também é coerente afirmar que no âmbito desta organização (isto é, em termos do que é expresso no pensamento predominante na organização) a visão dos critérios oficiais de qualidade como fonte de eficiência é entendida como mais aceitável socialmente, e a visão alternativa é aceita apenas complementarmente.

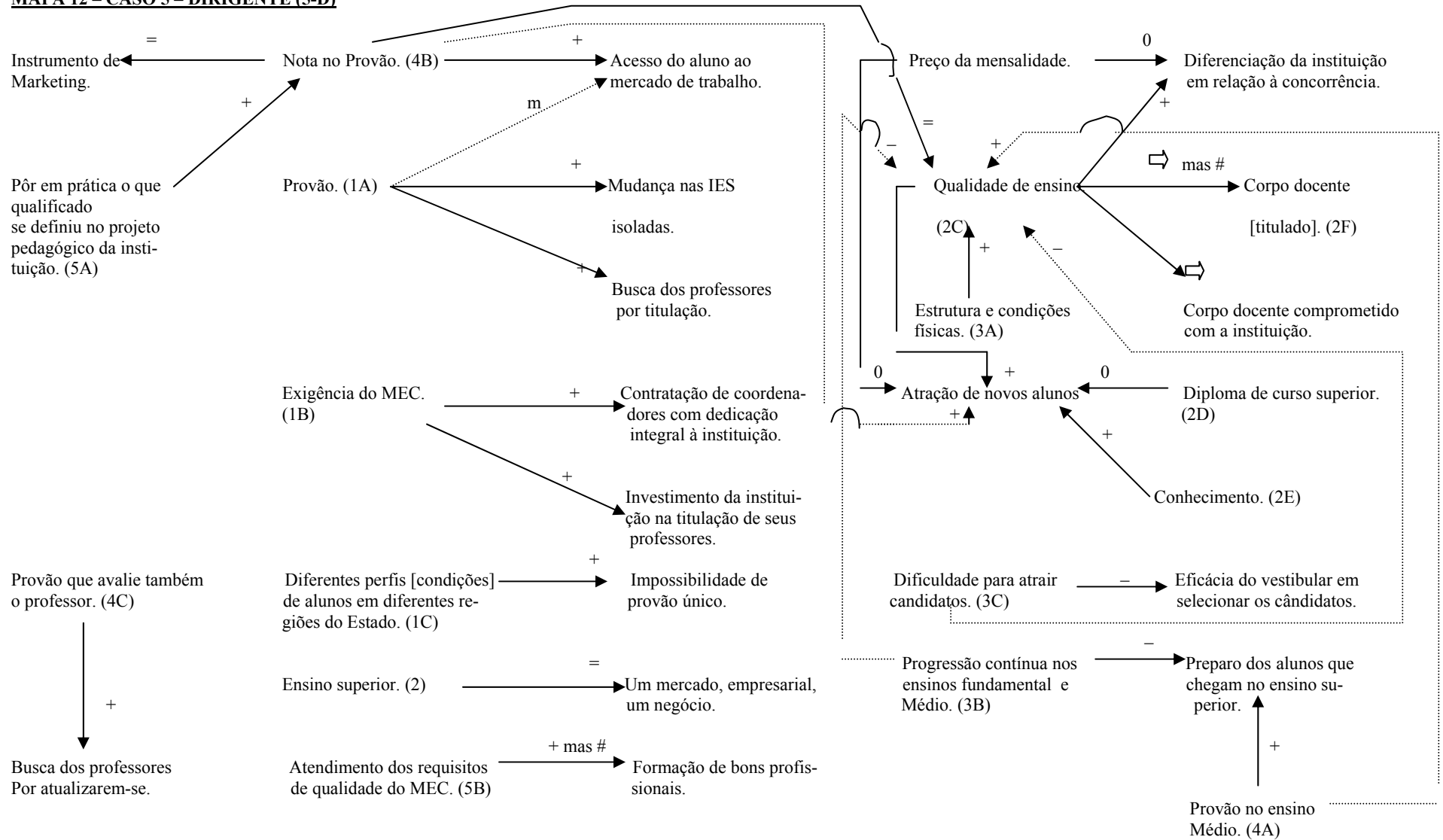
Já em relação ao foco sobre elementos ambientais, parece evidente neste caso a predominância de aspectos normativos (evidenciados na referência à obrigação ou papel social da organização em formar profissionais aptos para o mercado de trabalho). Houve também indicações de foco sobre a identificação da organização como faculdade isolada. Já no tocante a elementos institucionais de natureza regulativa, apenas em uma ocasião se observou foco sobre sanções provenientes da não oferta de ensino de qualidade.

Além desses dados, entretanto, os mapas cognitivos dos dirigentes acrescentam subsídios para essas análises e para a análise da definição da situação ambiental da organização. A seguir os Mapas dos dirigentes entrevistados são apresentados e são analisados nos seus pontos principais.

MAPA 9 – CASO 5 – DIRIGENTE (5-A)

MAPA 10 – CASO 5 – DIRIGENTE (5-B)

MAPA 11 – CASO 5 – DIRIGENTE (5-C)

MAPA 12 – CASO 5 – DIRIGENTE (5-D)

Os mapas cognitivos dos quatro dirigentes entrevistados para este caso contêm dados relevantes para complementar as informações inferidas da análise dos esquemas interpretativos e interesses.

No tocante ao significado dos critérios de qualidade, observa-se que, no Mapa 9 (5-A), a relação positiva entre os conceitos 2B e 1B implica a interpretação da titulação docente como eficiência no ensino, tanto quanto sua relação com a idéia de garantia de bom nível de ensino. Por outro lado, o conceito 2B também se relaciona, indiretamente, com o interesse de alunos por ingressar na instituição (relação inferida, porque se 2B se liga positivamente a 1B e 1B positivamente ao interesse de alunos, pode-se inferir que esse interesse dos alunos é explicado, para aquele dirigente, também por 2B). Esta última relação reflete interpretação da titulação como fonte de legitimidade, tanto quanto a relação positiva entre 1B (qualidade de ensino explicada, como se percebeu, pela titulação docente) e a facilidade para obter autorização oficial para implantação de cursos superiores.

No segundo Mapa (5-B), o resultado no Provão (7A) é entendido como implicando que o aproveitamento da escola está bom. Já a infraestrutura (conceito 3A) é relacionada positivamente com melhora da qualidade do ensino. Estes dois aspectos sugerem a interpretação do Provão e das condições físicas de ensino como fonte de eficiência no ensino.

Entretanto, outros conceitos e relações sugerem uma interpretação diferente. Assim, o conceito 3B (titulação) se relaciona positivamente com a diferenciação da instituição em relação à concorrência. Observe-se também a relação entre 6A (conceito explicado, parcialmente, pela infraestrutura) e a sobrevivência da instituição.

Esta última relação acima apontada se repete no terceiro Mapa (5-C), como se observa na relação entre 4A, 10A e a possibilidade de sobrevivência da instituição. Observe-se, principalmente, que se 4A (titulação), 8D (instalações) e 8E (projeto pedagógico) se relacionam positivamente com a formação de bons profissionais, esses aspectos também se relacionam (indiretamente, por meio do conceito de qualidade de ensino) com a sobrevivência da instituição. Neste Mapa, portanto, os critérios oficiais são definidos como significando eficiência no ensino mas, também, como tendo efeito no alcance de interesses da organização, o que pode ser (implicitamente) relacionado como aceitação da busca por legitimidade em decorrência dos requisitos oficiais de qualidade. Esta relação implícita parece demonstrada na ligação positiva entre o conceito 8B e a atratividade de alunos (com implicações evidentes para a sobrevivência da instituição).

No Mapa relativo ao dirigente 5-D, o mesmo padrão de significado duplo se observa. Em termos de eficiência, percebe-se que este dirigente relaciona positivamente em seu discurso o atendimento dos requisitos oficiais (conceito codificado como 5B), com a formação de bons profissionais. De igual modo a infraestrutura (3A) e a titulação (2F) estão implicados na definição de qualidade de ensino, para este dirigente. Por outro lado, também aqui a atração de novos alunos é um conceito central, explicado pela qualidade de ensino (2C) e pela nota no Provão (4B). A relação entre 4B e a atração de novos alunos implica que se admite que esta atratividade está baseada na legitimidade da instituição, alcançada por intermédio de melhores notas nas avaliações oficiais (ver breve explicação na Definição Operacional do conceito de Fonte de Legitimidade, no capítulo relativo à Metodologia deste estudo).

Em resumo, com relação ao aspecto da interpretação dos critérios e das avaliações oficiais, os Mapas também indicam que o significado predominante neste caso é de que tais requisitos oficiais são fonte de eficiência no ensino, sendo que também se observa (porém apenas secundária e, por vezes, indiretamente) a sua interpretação como fonte de legitimidade.

O outro aspecto implicado na análise dos Mapas Cognitivos refere-se à definição da situação ambiental que circunscreve a organização, na perspectiva dos dirigentes. Nesse sentido e no tocante ao primeiro dos tópicos vinculados à definição da situação – o número de constituintes ambientais – alguns agentes foram identificados com maior frequência, principalmente o Estado e os concorrentes. Em relação ao Estado enquanto constituinte importante, observou-se no primeiro mapa o conceito descrito como ‘facilidade para conseguir autorização oficial ...’ como representativo. Já no terceiro mapa (dirigente 5-C), os conceitos 7A (avaliações do MEC) e 12B (visão política dos órgãos oficiais) também indicam naquele mesmo sentido.

Já com relação a concorrentes, observou-se no segundo mapa (dirigente 5-B) a relação entre o conceito 3B (professores com titulação) e diferenciação da instituição em relação à concorrência tanto como indicativo daquele agente ambiental quanto da convergência de demandas, mesmo em face de multiplicidade de constituintes. No mesmo sentido, note-se nesse mesmo mapa o conceito 3C (concorrência) e sua relação positiva com busca por diferenciação e nível de qualidade de ensino. Além disso, no terceiro mapa (5-C) a relação do conceito codificado como 4A com diferenciação em relação à concorrência ou mesmo a identificação dos conceitos de ‘possibilidade de vencer a concorrência’ (relacionado a 10D), de ‘crescimento da instituição’ (relacionado a 12C e 11A), parecem também sugerir

as demais IES (concorrentes) como fonte de algum tipo de pressão para atender aos requisitos oficiais.

Além desses agentes, alunos também são apresentados como constituinte (relação entre 1B e interesse de alunos, no primeiro mapa) e mesmo o mercado de trabalho (relações em torno de 4B, no último mapa).

Em resumo, parece possível concluir que para aqueles dirigentes há mais de um agente envolvido na difusão dos critérios e instrumentos de avaliação, sendo possível indicar a multiplicidade como conceito definidor deste tópico, neste caso. Entretanto, em nenhum momento se percebeu a indicação de diferentes demandas, ou seja, todos os constituintes são apresentados como gerando pressão para atendimento dos parâmetros oficiais, o que permite então afirmar que, neste caso, há multiplicidade de constituintes mas não de demandas.

A dependência para com aqueles constituintes parece passível de análise por meio de alguns dos interesses dos dirigentes – conforme aparecem nos mapas – e das relações conceituais em torno deles. Assim, no primeiro Mapa (5-A), deve-se notar que o conceito 2B (relacionado a titulação) é relacionado positivamente com o conceito 1B (qualidade) e este conceito, por sua vez, é relacionado positivamente com a facilidade para conseguir autorização oficial para novos cursos. No segundo Mapa (5-B), o conceito 3A (infraestrutura) se liga positivamente com o conceito 6A (qualidade) que, também aqui, é ligado positivamente com o crescimento da instituição. NO último Mapa, correspondente ao dirigente 5-D, o conceito 1A (Provão) é vinculado positivamente às mudanças em IES e também com a busca dos professores por titulação. De igual modo alguns critérios oficiais de qualidade (2F e 3A) são vinculados com a qualidade de ensino que, por sua vez, se liga positivamente com a atração de novos alunos (também o conceito 4B – nota no Provão).

Todos esses conceitos e essas relações, nos quatro Mapas deste caso, parecem sugerir que a definição em relação a este tópico é de alta dependência, ao menos em relação ao Estado (quanto aos demais constituintes, nada se pode afirmar, no que concerne ao grau de dependência).

Os mesmos conceitos e relações permitem também que se possa inferir a definição concernente ao conteúdo dos requisitos oficiais de qualidade. As relações há pouco citadas, em geral vinculando positivamente de forma direta ou indireta os critérios e instrumentos de avaliação de qualidade de ensino e alguns dos interesses e objetivos da organização sob estudo, apontam para a consistência dos critérios oficiais com os objetivos como o padrão predominante neste caso, predominantemente objetivos materiais (ingresso de

novos alunos; facilidade para implantação de novos cursos; diferenciação; crescimento) mas também objetivos educacionais (formação de bons profissionais; readequações nos cursos).

Quanto à forma de controle, os mapas cognitivos também apresentaram alguns dados relevantes, porém em pouca quantidade. No segundo Mapa (5-B), o conceito 10A é um conceito-chave para a definição desta forma de controle. Aquele conceito refere-se à falta de mecanismos oficiais para punição das instituições. Além do termo utilizado pelo dirigente - 'punição' - também a relação inversa com o cumprimento dos critérios de qualidade do MEC implica a definição da forma de controle como sendo coercitiva. Note-se, também, que naquele conceito a imposição não tem significado negativo. Já no terceiro Mapa (5-C), as avaliações do MEC (conceito 7A) são definidas como fiscalização. Mesmo assim, não se atribui conotação negativa a essa fiscalização:

Então, essa questão de qualidade ... e eu vou dizer outra coisa, a gente não tem que ter medo do MEC, o MEC ... tudo bem que fiscaliza. Quando fala de fiscalização todo mundo treme na base. Não tem que tremer. A fiscalização ela é mais orientadora. (5-C)

Assim e em resumo, parece possível admitir que a definição aqui é da natureza coercitiva dos controles oficiais, o que contudo não implica a rejeição deste controle por parte daqueles dirigentes, nem atribuição de significado negativo à coerção

Finalmente, com relação ao último dos tópicos, isto é, a estrutura do ambiente, percebeu-se que os critérios oficiais são definidos por aqueles dirigentes como resultando em maior segurança ambiental. Observe-se no terceiro Mapa (5-C) os conceitos 11A e 12B. O conceito 11A refere-se à forma de avaliação do ensino superior a partir da aprovação da LDB de 1996 e, para aquele dirigente, tal aprovação permitiu o crescimento da instituição e de outras IES pequenas por uma razão importante: a nova LDB estabelece, para aquele dirigente, critérios técnicos de avaliação (valor já citado no Quadro 10) e, deste modo, se contrapõe à visão política predominante nos órgãos oficiais antes de 1996 (conceito 12B). Entenda-se que o que este dirigente considera como 'visão política' ou, mais apropriadamente, a dicotomia político x técnico que ele estabelece discursivamente para caracterizar a atuação do Ministério antes e depois de 1996 está baseada em juízo de valor: o técnico é, para ele, o que é objetivo, impessoal e honesto porque permite a todos serem avaliados por seus méritos; já o político refere-se à consideração de critérios personalísticos e não meritocráticos quando da avaliação de pedidos de abertura de novos cursos. No segundo caso, para ele, o contexto ambiental se apresentava totalmente imprevisível ou, pelo menos, adverso para organizações de ensino com poucos recursos financeiros e sem acesso à influência ou cooptação política:

O nosso crescimento aconteceu de 1995 pra cá, quando saiu o curso de Ciências Contábeis. E por que nós tivemos oportunidade de crescer? Porque o MEC redirecionou a forma de avaliação. Lembra? A gente apresentava projeto e ficava dois, três anos esperando, daí um dia chegava uma carta dizendo que foi arquivado o processo, sem nenhuma satisfação. [...]. E em 1995, e a política do Fernando Henrique que revolucionou a educação, [...]. Então o que é que aconteceu? Quando eles vieram avaliar a nossa instituição in loco, que chegou uma comissão aqui, que viu uma instituição pequena trabalhando sério, fazendo as coisas bem feito que deu a oportunidade da gente crescer, caramba. [...]. E de lá pra cá nós crescemos. Por que? [...]. Porque a visão ... é uma visão mais séria das coisas. Não é uma visão política. [...]. Só que eu tenho / eu tenho receio aí ... diz que a gente vai ter bastante novidade daqui pra frente. Parece que a intenção é reeditar coisa do arco da velha aí. Tempo do coronelismo ... [...]. Nós vamos voltar a esse tipo de coisa ... tempo das cavernas de novo. (5-C)

Essa mesma idéia é também expressa pelo quarto dirigente (5-D), com a ressalva de que no discurso deste último dirigente o foco é posto sobre o Provão (conceito 1A). Observe-se que este conceito é relacionado, no Mapa correspondente a esse último dirigente, a mudanças nas IES, tanto quanto as exigências do MEC (1B) são relacionadas a outras mudanças. Como é expresso por esse dirigente, tais mudanças significam, para ele, maior coerência no trabalho desenvolvido pelas IES:

O Provão veio pra disciplinar essa questão [isto é, a forma de atuação das IES]. (5-D)

Finalmente, tais considerações parecem justificar a segurança como o aspecto definidor da estrutura ambiental, resultante dos critérios oficiais e instrumentos de avaliação do ensino superior, na perspectiva dos dirigentes desta organização.

No tocante ao ambiente de referência, os mapas confirmaram a mesma predominância de elementos de natureza normativa (com elementos cognitivos também definidos como importantes no ambiente). Isso se observa, por exemplo, na relação entre o conceito 1B e formação de cidadãos, no primeiro mapa e entre os conceitos 8D e 8E e a possibilidade de formar um bom profissional, no terceiro mapa. Já os conceitos 11 e 11B, no primeiro mapa, indicam diferenciação da organização em relação a IES públicas e, conseqüentemente, sua identificação como IES privada, o que constitui elemento cognitivo relevante na definição do ambiente de referência desta organização, na perspectiva daqueles dirigentes. Nesse mesmo sentido, observe-se o conceito de 'instituições pequenas', vinculado ao conceito 12A, no terceiro mapa, e o conceito de IES isolada, ligado ao conceito Provão (1A), no último mapa deste caso.

Este caso foi o último relacionado a resposta estratégica definida como de Aceitação Parcial. A seguir, é analisado um caso definido como de Cooptação e, depois, são analisados os três casos relativos à resposta do tipo Rejeição Parcial.

Caso do Agrupamento 2

6º Caso – IES 43

Este caso reporta dados referentes a organização de ensino superior com sede localizada na cidade de São Paulo e unidades localizadas em duas cidades do interior do Estado. Suas atividades tiveram início em 2001, sendo que a organização é administrativamente categorizada junto ao MEC como Centro de Educação Tecnológica e tinha em seu corpo docente, quando da aplicação do questionário relativo a esta pesquisa, cerca de 10 professores, ministrando aulas a aproximadamente 100 alunos matriculados nos três cursos de graduação então mantidos pela organização (estes dados são relativos a apenas uma das unidades da organização).

No tocante à resposta estratégica da organização em relação aos requisitos oficiais de qualidade de ensino, ela foi identificada mediante os procedimentos estatísticos aqui adotados como sendo de Cooptação, o que se considera, com base na estrutura teórica que embasa este estudo, como sendo uma forma de rejeição – ainda que bastante sutil – dos critérios institucionais. As respostas ao questionário fornecidas por esta organização constam do Apêndice E (linha 43).

Com relação àquelas respostas, alguns dados puderam ser confirmados com uma das entrevistas. A outra entrevista realizada para este caso, entretanto, teve seu tempo de duração delimitado previamente pelos participantes, o que exigiu a seleção de questões que fossem diretamente vinculadas à interpretação e definição do ambiente, preterindo-se as questões relacionadas com a resposta estratégica.

Mesmo assim, observou-se que em relação à adoção de medidas e ações adotadas em outras organizações de ensino, a resposta do questionário foi confirmada por um dos entrevistados:

P – A instituição tem por prática analisar ações e práticas de outras instituições e aplicar aqui?

6-C – Não de outras ... bom, contando como outras as instituições parceiras, isso sim.

Outro aspecto também foi confirmado. No tocante ao recurso a especialistas externos, um dos dirigentes declarou:

Sim. Sim. A gente contrata consultores externos pra tar trabalhando com isso. [...] a gente ... nós também contratamos esses consultores com o propósito de aprendizado. (6-C).

Com relação também à não participação de alunos nas discussões em torno do projeto dos cursos, o dirigente justificou tal posição pelo fato de ser a instituição uma organização nova e que, obviamente, não contava ainda com alunos quando da elaboração dos projetos que deram início às unidades existentes no momento da pesquisa:

Não há envolvimento de alunos ... nós nem pensamos nisso porque não havia alunos. A gente fez o primeiro projeto pra São Paulo e obviamente aí não havia nenhum aluno ... Quando elaboramos os projetos de [das duas outras unidades] só existiam os alunos de São Paulo ... (6-C)

Ainda quanto a outro aspecto da resposta estratégica observada – a adoção de medidas para estimular a capacitação dos professores – novamente a entrevista ratificou a informação obtida com o questionário:

P – Existe na instituição algum programa de estímulo à qualificação do corpo docente?
C-6 – Existe. É ... esse programa ele tá em formação ...

Por fim e com relação a uma das questões-chave para a caracterização do tipo de resposta estratégica desta organização, a entrevista novamente ratificou o questionário:

P – A instituição convida membros das comissões do MEC para proferir palestras, participar de eventos, e outras atividades deste tipo?
C-6 – Sim. Isso acontece. Com alguma regularidade.

Em relação aos temas e frequências identificados mediante a análise de conteúdo, pode-se destacar os seguintes tópicos: Critérios oficiais de qualidade (6 vezes e avaliação ambígua, isto é, por vezes favorável, por vezes desfavorável); Qualidade de ensino (6 vezes e avaliação favorável); Setor de ensino superior (4 vezes e avaliação ambígua); Provão (4 vezes e avaliação ambígua). Merece destaque ainda a avaliação de outros dois temas identificados com menor frequência: Atuação do MEC (desfavorável); Avaliações das IES (altamente favorável). Esses dados não expressam a mesma atitude favorável aos requisitos oficiais identificada nos casos anteriormente avaliados, ao menos na mesma intensidade. O padrão

mais comumente identificado foi de ambigüidade quanto aos aspectos abrangidos nas entrevistas e na análise documental.

Quanto aos esquemas interpretativos pertinentes a este caso, segue-se a mesma divisão entre aspectos compartilhados e não compartilhados já adotada nos casos antecedentes. Tais aspectos são especificados nos Quadros 11 e 12, a seguir.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Ensino voltado ao mercado de trabalho. - Experiência profissional extra-docência. - Flexibilização dos critérios oficiais e avaliações. - Aquiescência com relação aos critérios oficiais e à legislação. - Objetividade nas avaliações. - Mercado como fonte de seleção entre IES. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sem prover ensino de boa qualidade, uma instituição de ensino não sobrevive ou cresce. - Crescimento do setor privado de ensino superior se deve a problemas nas IES públicas. - Os critérios são parâmetros mínimos de qualidade. - Avaliações do MEC são formalistas e têm caráter punitivo. - Titulação docente não tem relação direta com qualidade de ensino.
INTERESSE	
<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento da instituição. 	

Quadro 11 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 43.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Com relação aos valores compartilhados neste sexto caso, o primeiro deles refere-se à expectativa de que o ensino seja voltado ao mercado de trabalho (Quadro 11), o que implica para os dirigentes desta organização a oferta de um tipo de ensino que tenha como foco a aplicabilidade do conhecimento, de modo a aumentar o potencial de empregabilidade dos alunos. Esse valor, tanto quanto as transcrições que o sustentam, apontam para o papel social a ser desempenhado pela organização, na perspectiva destes dirigentes, constituindo-se então em elemento institucional relevante na definição do ambiente de referência desta organização. As transcrições abaixo exemplificam esse valor no discurso daqueles dirigentes:

Eu acrescentaria os dois termos principais, por conta do nosso curso ser cursos de aplicação no mercado, é a empregabilidade e a aplicabilidade do conhecimento. Então ... é muito importante que o que o aluno esteja aprendendo sirva como ferramenta para ele poder se colocar no mercado de trabalho e tenha uma aplicação. (6-B)

Nossa missão é formar profissionais de tecnologia da informação [...] com metodologia e conteúdo de qualidade, aumentando a empregabilidade do aluno. (Documento de Divulgação da Instituição).

Proporcionar aos alunos um alto grau de empregabilidade (Documento de Divulgação da Instituição)

Formação com foco em empregabilidade. (Documento de Divulgação da Instituição)

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Diferenciação entre cursos de boa e má qualidade. - Avaliações com caráter colaborativo. - Avaliação da qualidade de ensino. - Atendimento de interesses da coletividade dos alunos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Resposta do mercado (número de candidatos, índice de evasão, etc) é indicativo do nível de qualidade do curso. - Setor educacional opõe-se a avaliações. - As avaliações oficiais têm natureza técnica. - Ensino de boa qualidade exige planejamento autônomo. - O atendimento dos critérios oficiais é insuficiente para a oferta de ensino de qualidade. - É necessário aquiescer à legislação. - Atender aos critérios oficiais é um problema mais financeiro que educacional. - Quanto maior a ênfase na obtenção de diploma, maior a tendência à oferta de ensino de baixa qualidade. - Alto grau de regulamentação legal da profissão impulsiona busca por diploma e, em consequência, gera baixa qualidade de ensino.
INTERESSES	<ul style="list-style-type: none"> - Quando o mercado regula a profissão, há busca por competência profissional e os cursos tendem a ter melhor qualidade.
<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia pedagógica. 	

Quadro 12 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 43.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Já em relação ao segundo valor, experiência profissional extra-docência (Quadro 11), a noção defendida pelos dirigentes é de que enquanto instituição de ensino com cursos voltados ao mercado, a organização precisa que seus professores, além de (ou, até, mais do que) titulação, possuam experiência de atuação na área em que lecionam, porque deverão ensinar aos alunos não apenas habilidades conceituais e teóricas mas principalmente habilidades técnicas. Essa demanda especial em relação a corpo docente é também justificada

pelos dirigentes em função da identificação da organização como instituição com cursos de tecnologia, elemento cognitivo relevante neste caso. O valor aqui analisado foi identificado a partir dos seguintes trechos:

O que a gente talvez questione seja alguns pontos que deveriam ser considerados por característica de cursos. Então, por exemplo, o corpo docente ele é avaliado, e ele é avaliado da mesma forma para qualquer tipo de instituição [...]. No nosso caso de cursos de tecnologia [...] via de regra, os professores doutores e mestres eles estão muito distantes do perfil do aluno e da característica do nosso curso. Então talvez a pontuação tivesse que ser um pouco diferente. Valorizar mais a experiência profissional ... e um pouco menos a titulação. (6-B)

Nós temos duas linhas básicas: dar um ensino de qualidade, de excelência, e tar totalmente vinculado ao mercado de trabalho. Pra isso a gente busca professores que estejam no mercado de trabalho. É ... e não pesquisadores. (6-C)

Nota-se também, acima, a justificativa baseada em obrigação social para a oferta de ensino de qualidade.

Essas ponderações, além de corroboraram o valor anteriormente analisado, também permitiram identificar a crença compartilhada entre aqueles dirigentes de que titulação docente não tem relação direta com qualidade do ensino (Quadro 11). Deve-se notar que tais aspectos são justificados por aqueles entrevistados como devidos ao tipo de cursos (isto é, cursos de tecnologia) oferecidos pela instituição, nos termos já há pouco analisados. A transcrição abaixo reforça essa constatação, agregando-se aos trechos já citados:

Acho que todos os critérios todo mundo entende como ensino de qualidade, mas titulação nem sempre está relacionada diretamente a uma qualidade de ensino. Então nesse critério há uma disparidade. Nem sempre um professor com uma grande titulação é um bom professor. E às vezes uma pessoa sem titulação pode ser um excelente professor. Acho que uma coisa não está vinculada a outra. (6-C)

Perceba-se que este dirigente afirma, no início da transcrição, que se acredita que os demais critérios (então, o projeto pedagógico e as condições físicas) têm relação com qualidade de ensino. Porém, além de não afirmar aqui que ele acredite nisso, em outro momento de seu discurso ele vai explicitamente se contrapor a tal crença, expressando então um ponto de (aparente) contradição em seu discurso ou, pelo menos, reforçando a interpretação plausível de que a referência acima retrate uma crença percebida como geral mas não aceita pelo entrevistado:

pra começar eu não acredito que essas três dimensões é ... efetivamente traduzam qualidade. (6-C)

Continuando a análise dos valores compartilhados, identificou-se a defesa da flexibilização dos critérios oficiais e avaliações (Quadro 11) que também se relaciona com a avaliação da titulação docente e da necessidade de maior pontuação para a experiência extradocência, além de outros aspectos. Além disso, note-se (principalmente na primeira transcrição abaixo), novamente a identificação da organização como instituição que oferece cursos de tecnologia e, em consequência, com demandas especiais em relação a corpo docente:

o corpo docente ele é avaliado [...] da mesma forma para qualquer tipo de instituição [...]. No nosso caso de cursos de tecnologia [...] os professores doutores e mestres eles estão muito distantes do perfil do aluno e da característica do nosso curso. Então talvez a pontuação tivesse que ser um pouco diferente. (6-B)

O Provão ele não tá querendo dizer 'olha ... você que tirou nota B ou C você é péssimo'. Muitas vezes, se ... se a instituição capta um aluno nota D e devolve para a sociedade um aluno nota C a instituição fez um ótimo trabalho. (6-A).

A crítica mais importante que se faz em relação ao Provão é que ele não leva em conta vários quesitos muito relevantes, que distorcem a avaliação. Por exemplo, questões regionais. Como é que você pode comparar uma faculdade isolada no interior do Amapá com a EAESP-FGV? Número dois: a única coisa que você está avaliando é o conhecimento final do aluno. Você não está avaliando o processo. [...] O Provão [...] tem que ser depurado. Vamos então adicionar questões que mostram o quanto a IES agregou de valor ao processo ... até questões regionais. (6-A)

Além da questão da titulação, estas transcrições mostram que aqueles dirigentes definem a flexibilização também como a expectativa de que o Provão, enquanto avaliação oficial, incorpore alguma medida que considere o desenvolvimento dos alunos, desde o momento em que ingressam no curso até sua conclusão e, além disso, que considere limitações de recursos e condições das diferentes regiões e instituições do país. Tais explicações se vinculam já à discussão da revisão do processo avaliativo das IES, como será demonstrado em outro momento das análises pertinentes a este estudo.

Outro valor importante no contexto das discussões deste estudo, e observado neste caso, é a aquiescência com relação aos critérios oficiais e à legislação (Quadro 11), identificado a partir das seguintes transcrições:

é essencial [cumprir as exigências legais] porque o MEC quando vai autorizar você a ... a ... a atuar, ele checa exatamente essas questões. O projeto pedagógico, né, o plano de

curso, o ... a capacitação dos docentes e toda a infraestrutura, e ele dá nota pra você baseado nisso. (6-A)

é claro, a gente pretende seguir a legislação. (6-C)

Bom, tem que atender a lei. É a lei. Não ... não tem discussão sobre isso ... tem que atender. Na aprovação do curso existe um documento em que só pode contratar professores com especialização, e aí a gente busca especialização. (6-C)

Quando se consideram as análises e transcrições pertinentes a dois outros aspectos dos esquemas interpretativos já considerados, isto é, a valorização de experiência extra-docência e a crença de que titulação não guarda relação necessária com a qualidade de ensino, pode-se perguntar porque então há preocupação com a contratação de professores titulados ou mesmo com o apoio à titulação docente. As transcrições feitas acima parecem indicar a resposta.

Ainda que se tenha definido o valor sob análise como 'aquiescência', as transcrições indicam que o significado de aquiescer neste caso, não implica a crença na validade efetiva dos critérios prescritos na legislação (na sua eficiência). O que parece estar contido nestas transcrições é que a expectativa de aquiescência se explica pela busca de aceitação junto ao Ministério, pela interpretação que se dá a isso como forma de obter legitimidade junto ao Estado. Outra forma de afirmar isso é dizer que essas transcrições indicam que aquiescência, para os dirigentes, implica em evitar sanções legais, o que indica foco sobre elemento regulativo como importante no ambiente de referência desta organização. Aqui se torna mais clara a interpretação dos critérios oficiais e das avaliações como fonte de legitimidade, no discurso destes dirigentes.

Ainda outros valores compartilhados foram: a objetividade nas avaliações oficiais (Quadro 11), que surge no contexto da discussão a respeito dos mecanismos de avaliação da qualidade no momento de realização do estudo em relação às propostas de mudança que, naquele momento, começavam a ser divulgadas na mídia e discutidas entre os agentes pessoais e organizacionais. Este valor se evidenciou a partir das seguintes transcrições:

Então vamos lá: coitado do aluno, né! Agora eu vou querer escolher uma faculdade eu vou ter que entrar no site do MEC e ler os dossiês naquele linguajar burocrático, complexo, não é, é ... denso, sem saber o que eu to lendo, com o viés ... Ora bolas. Isso é melhor que uma avaliação técnica? (6-A)

Quando a gente fala dos critérios [atuais] de autorização, reconhecimento, você tem as três partes [...] professor tem titulação, experiência profissional, experiência acadêmica, e cada xis anos vale tanto, isso tá claro [...]. E aí vai aquela história, de repente é

extremamente político. Quem conseguir escrever melhor o documento vai iludir mais os alunos. (6-B)

Em relação à primeira transcrição acima, observa-se também uma crença expressa por aquele dirigente, qual seja, a de que as avaliações oficiais têm natureza técnica (Quadro 12). Então, em resumo, aquele dirigente manifesta acreditar no caráter técnico das avaliações oficiais e também defende tal caráter como moralmente válido.

O último valor compartilhado entre aqueles dirigentes refere-se ao mercado como fonte de seleção entre IES (Quadro 11), identificado a partir das seguintes afirmações:

As instituições que tiveram uma nota, que tiveram melhoria na nota do Provão nos últimos cinco anos tiveram uma melhoria se não me engano dez ou vinte por cento na sua relação candidato-vaga. As instituições que tiveram uma piora na avaliação do Provão tiveram uma queda muito mais significativa na seleção candidato-vaga e isso num tempo em que a oferta de cursos aumentou muito. Isso quer dizer o seguinte: que o melhor julgamento é o mercado. (6-A)

Neste sentido, este dirigente vincula discursivamente a nota obtida por alunos no Provão e a atratividade de novos alunos por parte da instituição. Ainda que se trate, aqui, de organização nova e com cursos ainda não submetidos ao Exame Nacional de Cursos, tanto o valor aqui analisado quanto seu significado, expresso na relação há pouco explicitada, parecem indicar uma percepção mais vinculada à obtenção de legitimidade diante do mercado (representado aqui nos candidatos) do que à significação do Provão como mecanismo eficiente de avaliação da real qualidade do ensino ministrado. Indica também foco sobre elemento regulativo do mercado (ainda que não legal), uma vez que o mercado é descrito como fonte de possível sanção, e isto vinculado aos resultados em avaliação oficial.

Além da transcrição acima, outros trechos também exemplificam o valor aqui sob análise:

Eu acho que podemos fazer uma divisão bastante clara em cursos com regulamentação e cursos sem regulamentação. Os cursos cujas profissões são regulamentadas ... é ... eu enxergo uma tendência e uma polarização com uma grande quantidade pra ensinos de baixa qualidade. Nos cursos sem regulamentação eu enxergo uma clara tendência pra um ensino de qualidade. (6-C)

Nos cursos regulamentados, o diploma tem um valor muito grande. Então à instituição de ensino basta a entrega do diploma [...] a instituição que se preocupa em dar um diploma dá um ensino de baixa qualidade. [...]. Nos cursos que não são regulamentados o diploma vale muito pouco. Como o que vale nessas / nessas profissões é o ensino, é o aprendizado, a tendência é sempre ser um ensino de qualidade. [...] O mercado de trabalho aceita pessoas com ou sem diploma. Mas não aceita pessoas sem competência. (6-C)

Pode-se notar nesses trechos a relação entre a não existência de regulamentação profissional oficial (e, então, o controle exercido pelo próprio mercado) com melhores níveis de qualidade de ensino. Tal relação é justificada pelo dirigente, aparentemente, pelo fato de determinadas profissões possuírem na atuação cotidiana um parâmetro observável de competência que dispensa outras formas de controle formais, dentre eles (e principalmente) certificações escolares. O dirigente acima identifica, então, a organização sob sua direção com aqueles cursos onde o diploma é pouco valorizado, dando-se maior ênfase à qualidade efetiva do ensino.

Três outros aspectos dos esquemas interpretativos deste dirigente puderam ser identificados a partir dessas transcrições, correspondendo às seguintes crenças: quanto maior a ênfase na obtenção de diploma, maior a tendência à oferta de ensino de baixa qualidade; alto grau de regulamentação legal da profissão impulsiona busca por diploma e, em consequência, gera baixa qualidade do ensino; e: quando o mercado regula a profissão, há busca por competência profissional e os cursos tendem a ter melhor qualidade. Todas essas crenças são citadas no Quadro 12. Todas elas, ainda que não contenham explicitamente rejeição dos parâmetros oficiais de qualidade, revelam entretanto certa preferência por mecanismos de controle baseados na competência profissional, em conformidade com exigências – e a avaliação direta do mercado de trabalho.

Outras crenças foram observadas ainda neste caso, compartilhadas entre os dirigentes. Observa-se ainda no Quadro 11 que os dirigentes acreditam que sem prover ensino de boa qualidade uma instituição de ensino não sobrevive ou cresce, o que se observou a partir das seguintes transcrições:

Acho que o grande desafio hoje é crescer com qualidade porque ... é .. o ensino superior teve uma ... teve uma época de crescimento muito acelerada [...] então a oferta de vagas cresceu, então agora pra você conseguir crescer você precisa ter qualidade porque já há diferenciação de produto. O que é muito saudável. (6-A)

É ... pensando do lado é ... financeiro, retorno aos acionistas, ... qualidade é uma premissa pra continuidade da existência de uma instituição de ensino. Uma instituição de ensino não consegue sobreviver ao longo do tempo sem prover um ensino de qualidade ... no caso de instituição de ensino é uma questão de sobrevivência. (6-C)

Ainda que estes dirigentes não estejam aqui se referindo (pelo menos explicitamente) aos critérios oficiais de qualidade, não se pode deixar de notar a relação discursiva que eles propõem entre a oferta de ensino de boa qualidade e a sobrevivência ou

crescimento da organização de ensino. Em outros momentos das entrevistas estes dirigentes (principalmente R3) também defendem o ensino de qualidade como uma obrigação moral e social de qualquer profissional e instituição de ensino (ver também a avaliação da qualidade de ensino como um valor, na relação dos aspectos dos esquemas interpretativos do Quadro 12). As transcrições acima revelam, porém, que também se aceita como válida a busca deste ensino de qualidade como mecanismo para alcance de interesses da organização – isso é aceito como legítimo por aqueles dirigentes. Indicam a busca por evitar sanções por parte do mercado, ainda que sanção aqui não seja relativa ao aspecto legal.

Além do aspecto há pouco analisado, as transcrições acima revelam outros dois aspectos, um deles se referindo à diferenciação entre cursos de boa e de má qualidade (Quadro 12) como um valor no discurso do dirigente C-A. O outro aspecto corresponde ao interesse no crescimento da instituição (Quadro 11), já comentado há pouco mas também identificável nos seguintes trechos:

Sessenta e seis ou sessenta e sete por cento das ... dos ... três milhões e trezentos mil alunos matriculados no ensino superior são matriculados em instituições privadas porque o Estado não tem mais dinheiro. Então é ... o crescimento das IES privadas se deu muito por causa disso porque as ... as universidades públicas federais e estaduais não tem mais dinheiro. [...]. As IES cresceram por causa disso. (6-A)

A instituição pública ela está congelada. Ela não mudou os seus planos. Isso até por comodidade das pessoas que estão lá dentro. Isso é um problema muito sério [...] então com o crescimento da demanda do mercado no ensino superior a iniciativa privada ela é muito mais flexível. (6-B)

Essas transcrições refletem a identificação da organização com o setor privado de ensino superior e, ao mesmo tempo, sua diferenciação em relação a IES públicas.

Nestas últimas transcrições observou-se ainda a crença compartilhada de que o crescimento do setor privado de ensino superior se deve a problemas nas IES públicas (Quadro 11). Deste modo, além de expressar o interesse no crescimento da organização sob sua direção, aqueles dirigentes também o justificam ou legitimam ao vincula-lo com a incapacidade do Estado em atender a demanda, o comodismo das IES públicas e a maior flexibilidade operacional das IES privadas.

Outra crença identificada como compartilhada nesta IES foi de que os critérios oficiais são parâmetros mínimos de qualidade (Quadro 11). Isso significa, na perspectiva do que expressam aqueles dirigentes, a aceitação dos critérios do MEC como representativos de um padrão mínimo de exigência e, enquanto tal, aceitável e até desejável. Nas transcrições abaixo parece possível perceber-se que, ainda que haja em certos trechos dos discursos a

sugestão de relação entre tais exigências e qualidade de fato (“Há uma exigência mínima, uma garantia mínima de qualidade” – 6-C), há também – e de modo mais evidente – a sugestão de que a aquiescência a tais exigências se faz necessária, no sentido já explorado anteriormente nesta análise, isto é, como a aquiescência a uma força maior que impõe os padrões de modo a que não se pode deixar de cumprir, sob risco de alguma sanção. Deste modo, parece plausível sugerir que este aspecto dos esquemas interpretativos também aponta de modo mais evidente (mas não exclusivamente) para a aceitação da interpretação dos critérios oficiais como fonte de legitimidade, no discurso daqueles dirigentes.

nós utilizamos os critérios do MEC como um balizador [...], mas eu quero ir além, eu quero ser melhor. (6-A)

Estou de acordo com esse ... essa ... postura do MEC de estar avaliando nessas três / nessas três dimensões e acho que deva continuar assim. E ir além. (6-C)

o governo tem que exigir o mínimo. É o mínimo que tem que ser exigido e é isso que ele vai cobrar. [...] Acho que é pra qualquer coisa. Né ... pra qualquer produto que a gente ta pensando em entregar. Há uma exigência mínima, uma garantia mínima de qualidade. (6-C)

... bom, primeiro porque é o mínimo, e segundo porque é necessário [atender os critérios oficiais], você tem que procurar / acho que ... a fiscalização ta cobrando isso, e eles têm que atender, de uma forma ou de outra, todo mundo vai ter que atender esse mínimo. (6-C)

Uma última crença foi identificada como compartilhada neste caso, qual seja, a de que as avaliações do MEC são formalistas e têm caráter punitivo (Quadro 11), conforme se depreende das transcrições a seguir:

Então, é ... o MEC muitas vezes ele / ele / ele ... ele faz as coisas certas. Nós somos uma instituição assim até ... a ... a gente ... a gente busca mais colaboração do MEC. Por exemplo: o MEC vem na sua autorização e no seu reconhecimento. Nós pedimos pro MEC vir mais vezes. [...]. Além disso, o MEC, os vistoriadores ... os avaliadores do MEC eles seguem um manual de procedimentos e muitas vezes ... o manual de procedimentos ele ... ele ... é ... é ... muito mais autorizativos do que ... colaborativo pra ajudar a instituição. Um monte de regras, você vê um monte de árvores e não vê a floresta. (6-A)

você passa um tempo muito longo entre a autorização e o reconhecimento. E se você fala que vai fazer A, B, C, D ... e não faz, e aí o MEC vem na hora do reconhecimento [...] e verifica que você não fez, todos os problemas ocorrem [...] a gente fala: Bom, se vocês vêm e nos autorizam, venham durante, porque eu não quero ter uma surpresa no reconhecimento. (6-A)

A vistoria ou auditoria do MEC ela não deve ser punitiva. E a sensação que muitas instituições têm é do papel de punição. ‘Ah, eu vou fazer desse jeito senão eu vou ser punido. Ela devia ser ... de acompanhamento, de parceria realmente. Aí sim, eu acredito

que as instituições teriam muito mais condições de atender as políticas definidas, né, de educação. (6-B)

[...] o processo autorizativo, cartorial [...] (6-A)

Esse aspecto, como se percebe nas transcrições, representa a interpretação daqueles dirigentes em relação aos instrumentos oficiais de avaliação da qualidade de ensino. Para aqueles dirigentes, tais avaliações têm caráter autorizativo (isto é, são procedimentos muito formais), quando deveriam ser ocasiões de colaboração entre o MEC e as IES. A partir dos trechos de entrevistas acima citados também se identifica outro aspecto dos esquemas interpretativos daqueles dirigentes, que é a defesa de que as avaliações deveriam ter caráter colaborativo (Quadro 12) enquanto um valor expresso por um dos dirigentes. Estes últimos aspectos são importantes para a análise da definição da situação ambiental desta organização, e são considerados novamente quando da análise dos mapas cognitivos e das circunstâncias do ambiente organizacional, na perspectiva destes dirigentes. Refletem também elemento do ambiente institucional de referência, uma vez que indicam foco sobre aspecto legal-regulativo definido como relevante no contexto da organização, representado pela possibilidade de sanção governamental, caso expectativas de níveis de qualidade não sejam alcançadas.

Outros aspectos relevantes, ainda que não explicitamente compartilhados, são citados no Quadro 12. Dentre esses, destaca-se a avaliação da qualidade de ensino como um valor expresso por um dos dirigentes da organização aqui sob análise. Este aspecto aponta para a crítica que um dos dirigentes faz à aversão por ele percebida em outras IES aos processos de avaliação do ensino e como se pode perceber nas transcrições abaixo, indicam a aceitação por parte deste dirigente de que alguma forma de avaliação é necessária para que se possa ter algum parâmetro da eficiência do ensino ministrado:

Acho que existe muito no setor de educação, público e privado, uma ... uma ... uma ojeriza à avaliação. Avaliar é pecado, né. Por que é pecado? Puxa vida, você estudou em alguma instituição, você tem o direito de saber se essa instituição ... é boa, é ruim, cumpre seu papel, não cumpre seu papel. Então, é ... é ... eu acho que os critérios, até agora o ... o que foi feito em termos de avaliação até agora foi um ótimo começo, porque quebrou-se um paradigma: não podemos avaliar. (6-A)

Infelizmente, há um outro lado da questão que é a enorme reatividade do setor a qualquer tipo de avaliação. (6-A)

A gente acha essencial que os cursos superiores de tecnologia sejam avaliados. Eu acho essencial ser avaliado. Essencial. É ... é ... e não é nem ... não é como punição porque / porque ele tá dizendo pra mim o que que eu to fazendo bem ou mal, né. (6-A)

Pode-se notar nessas transcrições primeiramente que para esse dirigente a noção geral em torno das avaliações oficiais é que elas se constituem em punição. Isso já havia sido expresso anteriormente na avaliação de uma das crenças compartilhadas (ver Quadro 11). Em relação àquela crença já analisada (avaliações do MEC são formalistas e têm caráter punitivo) os trechos acima revelam alguma contradição discursiva, especialmente no último trecho transcrito, que sugere a crença deste dirigente na eficiência do atual sistema de avaliação. À parte desta contradição, entretanto, o aspecto que se pode pôr em relevo aqui é que, para ele, as avaliações não devem ter caráter punitivo e, de igual modo, algum sistema de avaliação é necessário, constituindo-se tal defesa no valor aqui analisado. Em relação ao atual sistema, o que se depreende do discurso acima é que se reconhece que ele tem alguma validade (“foi um ótimo começo”). Outros aspectos já anteriormente analisados dos esquemas interpretativos deste e dos outros dirigentes, contudo, não permitem afirmar que a defesa do sistema de avaliação como fonte de eficiência, que nessas transcrições aparece sugerida, seja de fato relevante, mesmo em relação aos esquemas deste dirigente em específico (6-A).

Outras crenças citadas no Quadro 12 reforçam a constatação acima. Deste modo, o mesmo dirigente cujo discurso foi há pouco analisado expressa também acreditar que certas respostas do mercado são indicativas do nível de qualidade do curso, conforme se lê abaixo:

Como eu sei que eu to melhorando a qualidade? O índice de evasão cai, o índice de inadimplência cai, né, a procura aumenta. (6-A)

Note-se que novamente aqui a qualidade de ensino volta a ser relacionada com certos interesses da organização, aqui em específico o crescimento da instituição, representada pela noção de maior procura por parte de candidatos.

Além disso, observou-se ainda duas outras crenças relacionadas, isto é, de que o atendimento dos critérios oficiais é insuficiente para a oferta de ensino de qualidade, e também a crença de que atender aos critérios oficiais é um problema mais financeiro que educacional, como se pode observar nas transcrições a seguir:

Pra começar eu não acredito que essas três dimensões é ... efetivamente traduzam qualidade. Essas três dimensões, o projeto pedagógico, os professores e a infraestrutura, é ... eles são a base para o ensino de qualidade, mas nenhuma das três ... faz a qualidade acontecer. É a atuação no dia-a-dia do conjunto dessas três é que faz acontecer, quer dizer, a formação do professor, junto com o projeto pedagógico, só vai ser um ensino de qualidade se isso for aplicado no dia-a-dia. (6-C)

Conseguir qualidade nesses três ... nessas três dimensões é muito fácil, é muito simples, e basicamente só custa dinheiro. Transformar isso em ensino de qualidade é que demanda inteligência, é que demanda desenvolvimento. Então, é ... a gente tem que trabalhar

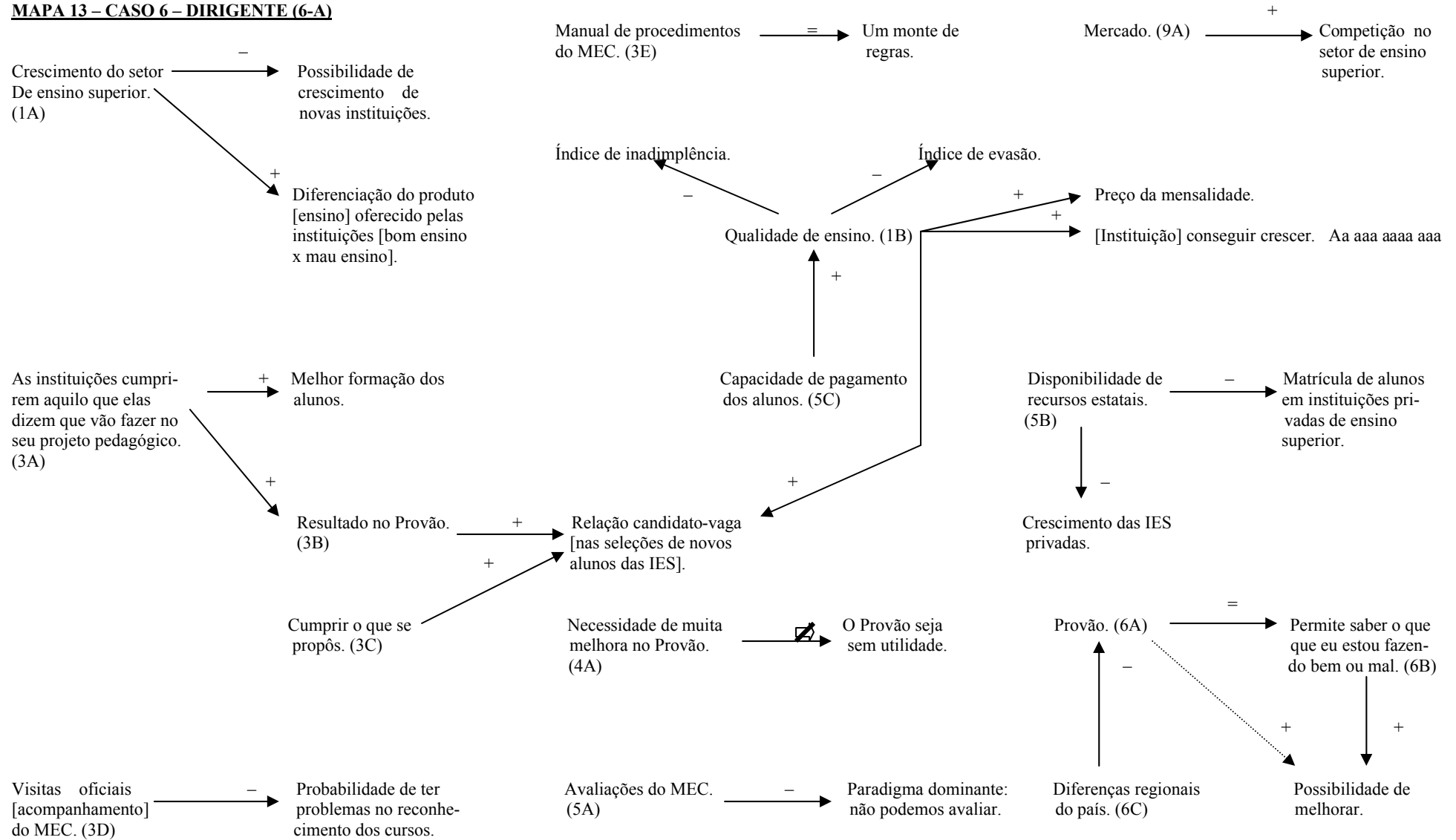
nesses três tópicos inquestionavelmente e além disso, conseguir aplicar uma interação entre os três no dia-a-dia. (6-C)

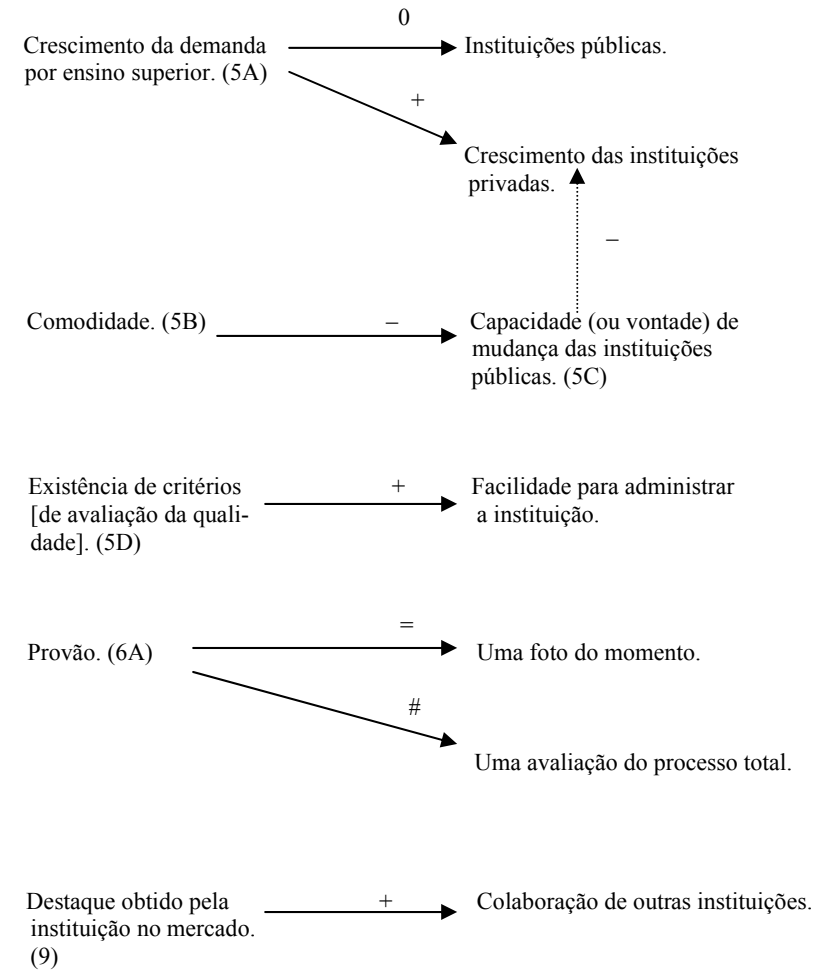
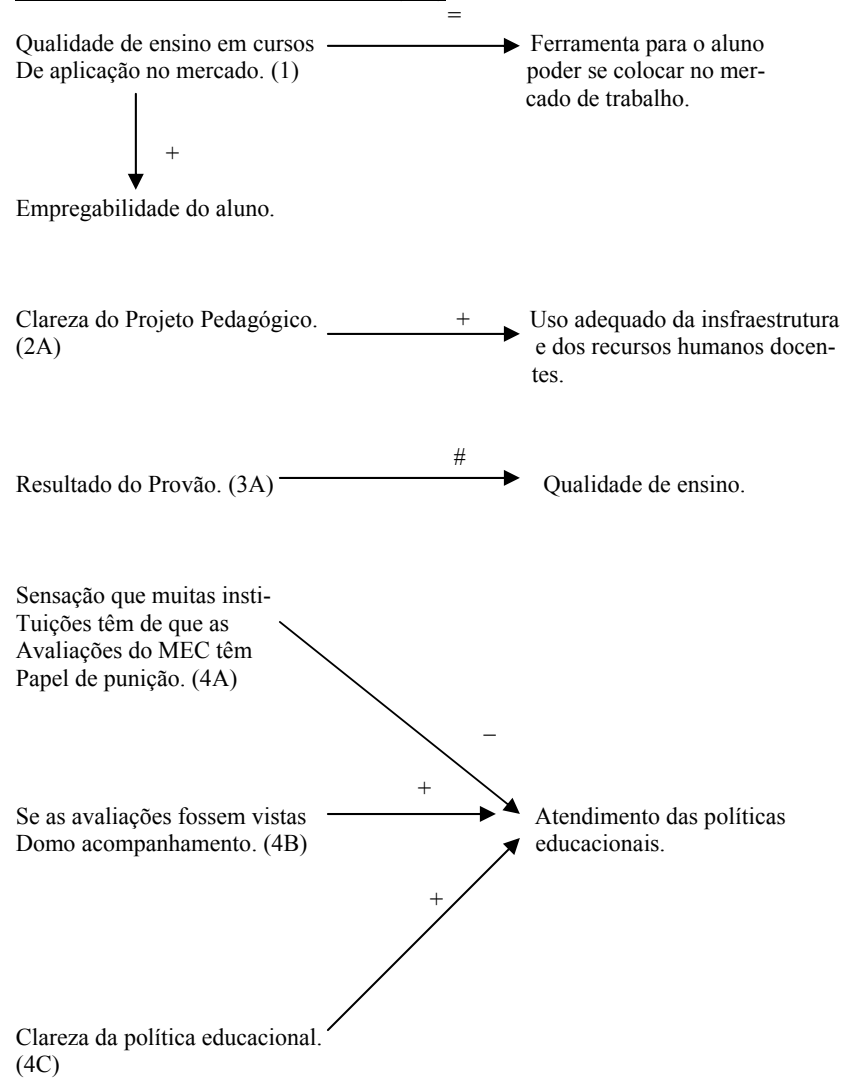
Parece que esses trechos discursivos não negam a validade dos critérios oficiais como fatores importantes para o ensino, mas de igual modo parece possível admitir que, para esse dirigente pelo menos, eles não constituem, em si, elementos suficientes para – uma vez atendidos – produzir ensino de boa qualidade. A sugestão de que os três critérios são básicos mas devem ser postos a interagir para que se obtenha um ensino de boa qualidade parece pôr sob crítica a sua análise de modo seccionado ou, estanque. Além disso, sugere que na perspectiva desse dirigente a questão da qualidade do ensino superior apresenta-se como problema mais complexo do que à primeira vista os critérios oficiais parecem indicar. Desta forma, parece possível sugerir que há aqui, neste discurso, uma crítica ao sistema de avaliação (mas não a negação completa de sua validade) porque para este dirigente, atender àqueles critérios, de forma isolada, não demanda efetivo esforço educacional, mas apenas a posse de recursos suficientes. Está reproduzida aqui, como bem se percebe, a crença já analisada de que os critérios oficiais representam parâmetros mínimos a serem exigidos (Quadro 12), mas em si não resultam necessariamente em boa qualidade de ensino.

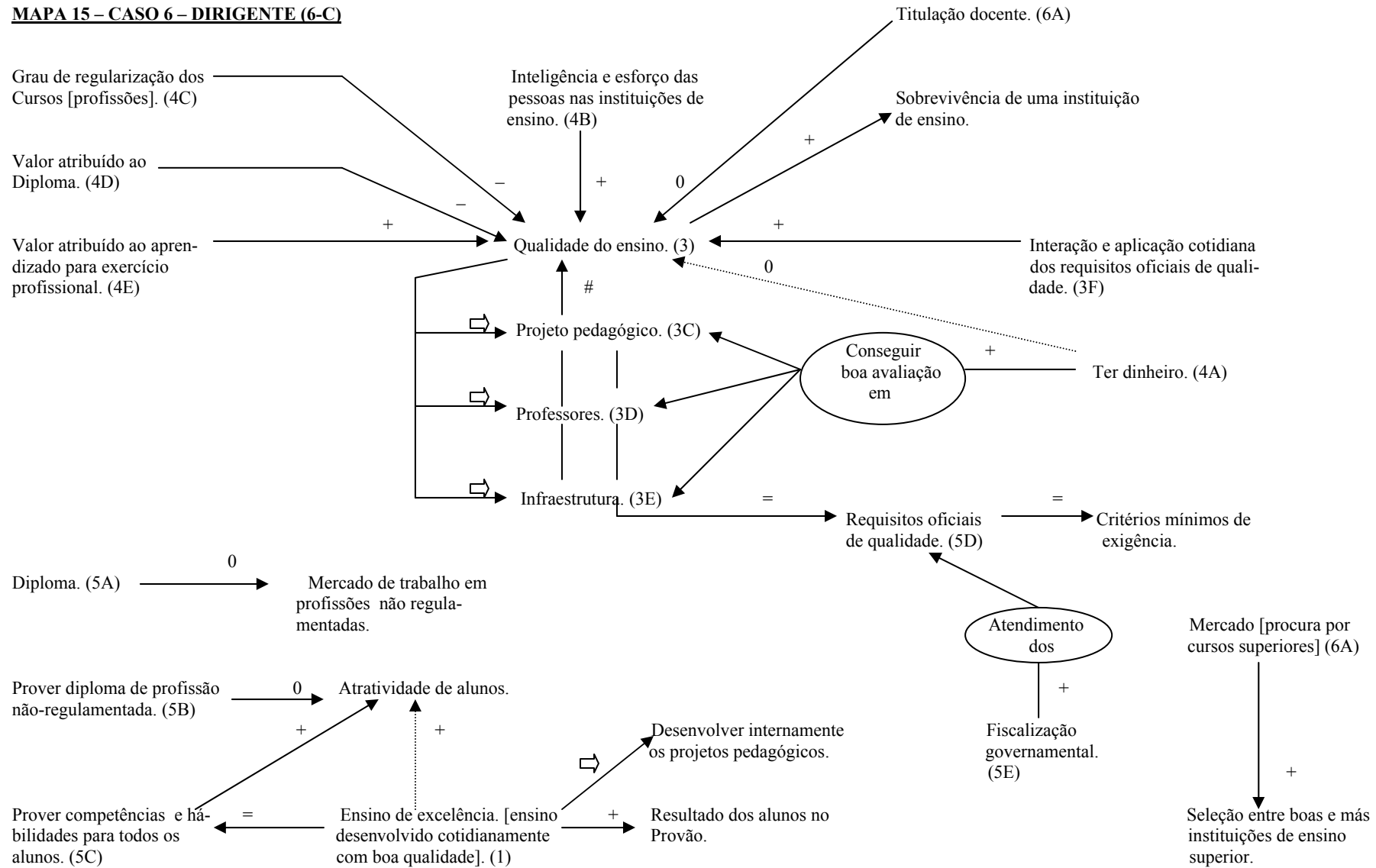
Considerando-se, então, todos esses aspectos aqui analisados e também os temas identificados nas entrevistas destes dirigentes, parece plausível sugerir que a interpretação dos parâmetros oficiais mais aceita nesta organização é de sua validade enquanto fonte de legitimidade. O discurso de sua eficiência para o ensino também se manifesta esporadicamente (principalmente no discurso do primeiro dirigente, exatamente o presidente da organização, isto é, seu dirigente principal) mas, como se buscou evidenciar nas análises, na maioria das vezes isso ocorre de forma não muito enfática e até contraditória.

No tocante ao ambiente de referência, os dados apontam foco sobre os três tipos de elementos institucionais: elementos normativos, representados aqui na referência algumas vezes observada de obrigação social de formação para o mercado profissional; elementos cognitivos, representados pela identificação da organização como instituição tecnológica, com cursos de baixa regulamentação e com IES privadas, algumas vezes observada. Porém, parece possível afirmar que predomina neste caso ou, pelo menos, é mais freqüente que os demais tipos de elementos institucionais, elementos de natureza regulativa, referentes à relação muitas vezes observada no discurso desses dirigentes entre o não atendimento dos parâmetros oficiais e a ocorrência de sanções, legais ou de outra natureza.

A seguir são apresentados e analisados os Mapas Cognitivos dos três dirigentes.

MAPA 13 – CASO 6 – DIRIGENTE (6-A)

MAPA 14 – CASO 6 – DIRIGENTE (6-B)

MAPA 15 – CASO 6 – DIRIGENTE (6-C)

Nos mapas cognitivos dos dirigentes entrevistados para este caso foram identificadas algumas relações conceituais próximas a uma interpretação dos critérios e avaliações oficiais como fonte de eficiência no ensino e, com muito maior ênfase, relações que apontam para a interpretação daqueles aspectos como fonte de legitimidade.

Assim, no mapa 13 (dirigente 6-A), o conceito 3A expressa certa crença na eficiência do projeto pedagógico, uma vez que o dirigente supõe seu impacto positivo na formação dos alunos. De igual modo o conceito 6A (Provão) e sua relação positiva com a possibilidade de melhor conhecer o trabalho desenvolvido na instituição tem esse sentido.

Por outro lado, o conceito 3D foi identificado como tendo relação inversa com a probabilidade de ter problemas para o reconhecimento dos cursos oferecidos na instituição, e isso indica fortemente a interpretação dessa forma de avaliação como fonte de legitimidade. Esta relação, em específico, sugere a preocupação com o impacto das avaliações externas, impacto que é visto como amenizado quando a organização se submete ou aceita ser inspecionada. Aceitar ou, mais, requerer voluntariamente um número maior de inspeções parciais parece poder ser entendido aqui como mecanismo para amenizar ou até evitar problemas nas avaliações mais importantes.

Também os resultados obtidos pelos alunos no Provão (3B) são vinculados discursivamente à relação candidato-vaga, o que implica, indiretamente, maior proximidade com a legitimidade da organização do que com a eficiência do ensino, legitimidade essa reforçada pela idéia contida no discurso do dirigente, quando ele explica essa melhora da relação candidato-vaga como se referindo a julgamento das IES promovido pelo mercado, com base no Provão. O trecho a seguir facilita a observação dessas relações. Ainda que ele já tenha sido transcrito anteriormente, é repetido abaixo para exemplificar as análises aqui realizadas:

As instituições que tiveram uma nota, que tiveram melhoria na nota do Provão nos últimos cinco anos tiveram uma melhora se não me engano dez ou vinte por cento na sua relação candidato-vaga. As instituições que tiveram uma piora na avaliação do Provão tiveram uma queda muito mais significativa na relação candidato-vaga [...]. Isso quer dizer o seguinte: que o melhor julgamento é o mercado, [...]. (6-A)

Ainda no primeiro mapa deste caso, as relações em torno do conceito de qualidade de ensino (1B) sugerem essa interpretação como predominante no discurso daquele dirigente. Qualidade de ensino é vinculada com uma série de interesses da instituição: além da relação candidato-vaga, também o índice de inadimplência, o índice de evasão, o crescimento da instituição, a capacidade de pagamento e o preço das mensalidades. Deste modo identifica-se

uma interpretação bastante instrumental do conceito de qualidade de ensino, o que sugere que sua busca está vinculada cognitivamente e discursivamente com resultados materiais, mais do que com resultados educacionais em si.

No mapa 14 (6-B) o mesmo padrão parece se repetir. Deste modo, o conceito 3A se apresenta como relevante: para este segundo dirigente o resultado obtido no Provão não é o mesmo que qualidade de ensino.

Também no mapa 15 (6-C), a noção de legitimidade aparece como predominante. Assim, ensino de excelência (1A) é relacionado positivamente com atratividade de alunos. Além disso, os requisitos oficiais (5D) são definidos como critérios mínimos de exigência, isto é (e como já se definiu na análise dos esquemas interpretativos), como requisitos que servem de base para o trabalho da instituição mas que não podem ser entendidos como suficientes, caso se queira realmente oferecer ensino de boa qualidade.

Em resumo, os mapas cognitivos, neste caso, reforçam a predominância do discurso favorável à interpretação dos critérios e avaliações oficiais como fonte de legitimidade, já observada com a análise dos valores, crenças e interesses.

No tocante à definição da situação ambiental, os mapas cognitivos permitiram a identificação da maioria das dimensões elencadas neste estudo. De início, o Estado como constituinte importante, na perspectiva daqueles dirigentes, se fez observar, por exemplo, na relação em torno do conceito 3D, no mapa 13. De igual modo, no terceiro mapa (6-C), observa-se que o dirigente explica o atendimento dos requisitos oficiais de qualidade (5D) como resultado da fiscalização governamental (5E), o que implica apontar o Estado como importante agente demandando o cumprimento daqueles requisitos.

Essas relações sugerem que a univocidade é o melhor conceito para definir o ambiente desta organização, no que se refere às fontes de pressão para atendimento dos parâmetros oficiais de qualidade de ensino, na perspectiva destes dirigentes, uma vez que não se pôde observar outros constituintes relevantes, no seu discurso.

Quanto ao grau de dependência, algumas relações se apresentam como importantes. Assim, no primeiro mapa do caso, as visitas oficiais (3D) são explicadas como mecanismos para diminuir os riscos de problemas no reconhecimento dos cursos. Isso parece indicar algum grau de dependência para com o Estado: o reconhecimento dos cursos é necessidade legal para a continuidade das atividades da instituição. Em se tratando de instituição nova, cujos cursos não foram ainda reconhecidos (apenas autorizados), isso adquire uma dimensão de relevância. No terceiro mapa, a qualidade de ensino (3A), explicada como se relacionando aos critérios oficiais (mas não sendo limitada a eles), é definida como

tendo impacto positivo na sobrevivência das instituições de ensino. Essas relações sugerem, ainda que não de forma contundente, que os dirigentes, neste caso, identificam sua relação para com o Estado como uma relação de dependência (isto é, tendendo à alta dependência). Dois aspectos dos esquemas interpretativos anteriormente analisados, isto é, a crença de que é necessário aquiescer à legislação (Quadro 12) e a aquiescência com relação aos critérios oficiais e à legislação como um valor (Quadro 11) também reforçam essa constatação, como se pode observar nas transcrições que dão base às análises feitas a partir daqueles aspectos.

A terceira dimensão ambiental parece ser a que se revelou de forma mais contundente nos mapas cognitivos. No primeiro mapa, as relações em torno do conceito de ‘relação candidato-vaga’, principalmente seu vínculo com o resultado no Provão, indicam a definição daquele dirigente para o conteúdo dos parâmetros oficiais de qualidade como consistente com objetivos materiais da organização. Além disso, também o conceito 3A, que é relacionado positivamente com a formação dos alunos, indica na mesma direção, apenas que neste caso o objetivo seria definido melhor como educativo. No segundo mapa, os critérios de qualidade (conceito 5D) são explicados como tendo relação positiva com a facilidade para administrar a instituição. No terceiro mapa, os interesses (objetivos materiais) em torno do conceito de qualidade de ensino (3A) também sugerem identificar que os critérios oficiais (implicados na definição de qualidade, para aquele dirigente) e os instrumentos de avaliação são, direta ou indiretamente, definidos como consistentes com alguns dos objetivos desta organização, principalmente objetivos materiais mas também educacionais.

Quanto à forma de controle exercida, é necessário primeiramente notar uma das crenças compartilhadas pelos dirigentes, neste caso, isto é, a crença de que as avaliações do MEC são formalistas e têm caráter punitivo (Quadro 11). As transcrições e análises relativas a esta crença são aqui também importantes. Note-se, na transcrição abaixo, que esses dirigentes admitem que a noção corrente no ambiente é de que as avaliações oficiais são interpretadas como punitivas:

A vistoria ou auditoria do MEC ela não deve ser punitiva. E a sensação que muitas instituições têm é do papel de punição. ‘Ah, eu vou fazer desse jeito senão eu vou ser punido’. (6-B)

Em decorrência, parece possível admitir que a difusão dos parâmetros oficiais, para estes dirigentes, se dá por mecanismos de coerção. Observe-se, nesse sentido, o mapa correspondente ao dirigente 6-B. As relações em torno do conceito de atendimento das políticas educacionais (conceitos 4A, 4B e 4C) reforçam a constatação feita há pouco. Já no

terceiro mapa, o termo utilizado no conceito 5E – ‘fiscalização’ – parece também sugerir coerção, ainda que isso não implique que aqueles dirigentes se oponham a essa forma de difusão.

P – Em geral as IES estão procurando atender os critérios de qualidade prescritos na legislação. O senhor concorda com essa afirmação?

6-C – Ah, sim. É ... bom, primeiro porque é o mínimo, e segundo porque é necessário, você tem que procurar / acho que ... a fiscalização tá cobrando isso, e eles têm que atender, de uma forma ou de outra, todo mundo vai ter que atender esse mínimo.

Ainda é necessário observar que, em nenhum momento dessas relações conceituais ou mesmo dos esquemas interpretativos, há sugestão de defesa da coerção como positiva ou mesmo sua aceitação explícita, o que indica que ela não tem significado positivo para estes dirigentes. Note-se, nesse sentido, duas relações conceituais: a explicação do conceito 3E, no primeiro mapa (“um monte de regras”) e o conceito 4B no segundo mapa, que indica o significado negativo dessa coerção: no caso de as avaliações não terem essa conotação, provavelmente resultariam em maior atendimento das políticas educacionais, na perspectiva daquele dirigente.

Não se pôde observar dados relevantes em relação à estrutura do ambiente como consequência dos critérios oficiais e dos procedimentos de avaliação.

Finalmente, quanto ao ambiente institucional de referência, a relação entre o conceito 3D e problemas no reconhecimento dos cursos, no primeiro mapa, reflete a predominância de elementos regulativos na definição ambiental, tanto quanto o conceito 5E, ou a relação entre qualidade de ensino (3A) e sobrevivência, no terceiro mapa. Já a relação entre o conceito 3A e melhor formação dos alunos, no primeiro mapa, ou a definição do conceito 1A no segundo mapa ou ainda as relações em torno do conceito 5C, no terceiro mapa, apontam para elementos de natureza normativa, já observados na análise dos esquemas interpretativos e interesses. Quanto a elementos cognitivos, note-se as relações em torno do conceito 5B, no primeiro mapa, que se referem à identificação da organização com IES privadas e sua diferenciação em relação ao setor público de ensino superior.

Casos do Agrupamento 3

7º Caso – IES 2

Neste caso são analisados dados referentes a organização de ensino superior localizada na cidade de São Paulo e cujas atividades tiveram início no ano de 1999. Trata-se de Faculdade administrativamente categorizada junto ao MEC como particular em sentido estrito. No período de coleta dos dados para o estudo, a faculdade oferecia 10 cursos de graduação para cerca de 2.000 alunos e contava com um corpo docente de aproximadamente 80 professores.

Quanto à resposta estratégica desta faculdade (as respostas às questões podem ser observadas no Apêndice E, linha 2), duas das três entrevistas realizadas neste caso forneceram dados que ratificaram algumas das respostas fornecidas no questionário. Assim, com relação a recorrer ou não a especialistas externos, os dirigentes declararam (questão 4 no questionário):

Depende das adequações. Quando tem profissional da casa ela recorre ... quando tem da casa ela usa o pessoal da casa e quando não, recorre a outros profissionais. (7-B)

A gente tem uma série de consultores que trabalham em áreas específicas. [...] eles ajudaram na montagem dos projetos pedagógicos. (7-C)

Com relação ao atendimento dos critérios oficiais de qualidade, isto é, se a instituição promove alterações em seus procedimentos visando atendê-los (questão 8), observou-se também dados nas entrevistas que confirmaram a resposta do questionário:

Não tenho a menor dúvida. Os três requisitos são fundamentais. (7-B)

Sobre preparações específicas para o Provão (questão 11), um dos dirigentes confirmou a resposta dada no questionário:

Algumas práticas elas estão começando a ser ... é ... vamos dizer ... necessárias agora, né, então o caso específico do Provão que você comentou, [...] houve algum tipo de trabalho / de capacitação [...] uma preparação dos alunos para a estrutura do Provão, né ... (7-C)

Com relação ainda à implementação das recomendações das comissões de avaliação dos cursos (questão 16), a resposta do questionário é confirmada por um dos dirigentes, que afirma:

Depende da recomendação. [...] quando essas indicações são contrárias a uma convicção da instituição, desde que não fira nenhum problema legal ou coisa parecida, aí eu creio que isso pode até ser questionado. (7-C)

Além da relação com a resposta fornecida no questionário utilizado para identificação de resposta estratégica da organização, o trecho acima transcrito indica já aspecto referente ao ambiente institucional conforme é definido por este dirigente, posto que indica que a decisão de não cumprir recomendações oficiais é ponderada pela expectativa de sofrer ou não sanção legal.

Apenas um aspecto das entrevistas mostrou-se em contradição com o questionário, sendo este aspecto a resposta de um dos dirigentes à questão sobre a frequência com que a instituição costuma convidar membros das comissões de avaliação do MEC para ministrar cursos ou palestras (questão 19), ao que um dos dirigentes respondeu:

Não, não, nunca vi isso aqui. O que costuma acontecer às vezes é quando vem uma comissão é que se conversa [...] se adianta, se manda o projeto, se conversa, e dão orientações, uma coisa mais já focada no processo ... (7-C)

Em relação aos principais temas e frequências observados no discurso daqueles dirigentes, identificou-se, conforme a seguir: Avaliações oficiais (7 vezes e avaliação predominantemente desfavorável, mas com baixa intensidade); Critérios oficiais (7 vezes, sendo a avaliação ambígua em um dirigente e favorável em outro). Também merecem destaque outros dois temas: Qualidade de ensino (3 vezes e avaliação favorável) e Legislação de ensino (3 vezes e avaliação ambígua – favorável em um dos dirigentes e desfavorável em outro).

Os esquemas interpretativos e interesses evidenciados neste caso são apresentados nos Quadros 13 e 14 e são discutidos a seguir.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilidade. - Ensino voltado à preparação para o mercado de trabalho. - Postura colaborativa por parte dos órgãos oficiais de avaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios oficiais representam condições mínimas de boa qualidade de ensino. - Critérios e avaliações oficiais não refletem a real qualidade de ensino. - Titulação não é garantia de bom ensino. - Nota no Provão afeta a imagem da instituição.
INTERESSE	
<ul style="list-style-type: none"> - Obter e manter pontuação exigida pelo MEC. 	

Quadro 13 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 02.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Avaliações externas rigorosas. - Avaliação contínua para análise da qualidade. - Postura democrática por parte dos órgãos oficiais de avaliação. - Manutenção da cultura da instituição. - Ensino de alta qualidade. - Inserção da faculdade privada na comunidade local. - Mudanças no ensino superior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quando se atende os critérios oficiais de qualidade, torna-se desnecessária preparação específica para o Provão. - Os critérios oficiais são complementares entre si. - O mercado afeta a busca por qualidade, nas empresas em geral e também nas IES. - Expansão do ensino superior se deve a interesses econômicos e políticos. - Avaliação da qualidade no ensino é processo mais complexo do que em relação a produtos físicos. - Toda faculdade efetua algum tipo de preparação dos alunos para o Provão.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Obter espaço no mercado. - Aumentar a atratividade da instituição em relação a novos alunos. - Construir a imagem da instituição. 	<ul style="list-style-type: none"> - A forma objetiva e técnica dos critérios oficiais pode desviar a atenção dos aspectos pedagógicos relevantes. - Obtenção de boa avaliação nos critérios oficiais depende principalmente de recursos financeiros. - Expansão do setor de ensino superior pode resultar em problemas estruturais.

Quadro 14 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 02.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

Com relação aos valores compartilhados entre os dirigentes desta organização de ensino superior, conforme acima especificado, a flexibilidade (Quadro 13) foi o primeiro

aspecto identificado. No discurso de dois daqueles dirigentes, observou-se a defesa de certa margem de manobra das ações das IES, principalmente em termos pedagógicos, permitida pela legislação de ensino superior. Outros pontos relevantes estão relacionados com essa discussão, conforme se observa nas transcrições abaixo:

Olha, ela [a legislação] ... ela ... estabelece rumos, né. Dá diretrizes ... hoje ela não é um ... uma camisa de força, né. [...]. Nós temos aqui uma série de ... de indicadores em termos de inovação, né, alguns diferenciais até que não fizemos ao arrepio da lei, mas alguma coisa que a lei dava interpretações assim diversas, a gente sempre avançou e não tivemos nenhum problema [...]. Então a lei ela baliza um pouco. (7-A)

se a Lei de Diretrizes e Bases ela propõe que o ensino possa ser focado com um perfil cultural, local, e abre espaço pra que as instituições consigam construir currículos apropriados de acordo com as necessidades de suas regiões, como é que você propõe um Provão igual pra todo o país? (7-C)

Na primeira transcrição acima pode-se observar que o dirigente declara perceber na legislação pontos de contradição e, em relação a esses pontos, que a organização de ensino sob sua direção já adotou medidas que não se pautavam totalmente (até pela impossibilidade percebida) pelo que prescrevia a norma jurídica. Na segunda transcrição a valorização da flexibilidade é feita de forma mais implícita porém também perceptível no discurso do dirigente (a idéia de currículos apropriados, vinculado à flexibilidade, aponta para essa valorização). Além disso, essa segunda transcrição aponta a possível contradição entre uma legislação que permite flexibilidade pedagógica para incorporação de problemas locais e, ao mesmo tempo, avalia os cursos por meio de um exame geral e exatamente igual para todo o país.

Quanto ao segundo valor, ensino voltado à preparação para o mercado de trabalho (Quadro 13), pode-se afirmar que ele reflete noção já identificada, na maioria dos outros casos, de defender como objetivo do ensino superior (como obrigação social desses cursos) a preparação dos alunos para ingresso no mercado de trabalho, como se percebe nas transcrições abaixo:

Eu posso dizer que a qualidade de ensino é boa se o aluno aprende bem. Agora, esse aprende também deve ser analisado. Aprender pra que? Se for uma questão pura e simplesmente acadêmica de ... de absorção de conteúdos, isso não serve pra nada, mas tem que formar, não vou nem colocar a questão do aprendizado, mas da formação profissional em que ele possa atuar no mercado. (7-A)

A instituição tem que preparar pra vida, pro mercado. (7-A)

Através de convênios formados entre [nome da organização] e empresas de renome no mercado, os alunos colocam em prática os conhecimentos adquiridos durante o curso, enriquecendo seu currículo e preparando-se para o mercado de trabalho. (Material de divulgação da organização).

Um terceiro valor compartilhado foi identificado, correspondendo à expectativa de adoção de postura colaborativa por parte dos órgãos oficiais de avaliação (Quadro 13), o que se refere à contraposição entre duas possibilidades de avaliação, na perspectiva daqueles dirigentes, um tipo de avaliação que objetiva primordialmente fiscalizar, controlar e punir versus um tipo alternativo, com objetivo principal de colaboração com as instituições de ensino sob avaliação e até com aquelas instituições em dificuldade para manter certo nível de resultado esperado:

... primeiro momento o governo deveria ... não punir ou não fechar, mas assim oferecer subsídios pra que essas instituições consigam melhorar, até em respeito aos alunos que já estão lá matriculados, porque afinal de contas foi o MEC que autorizou, então ele tem responsabilidade sim sobre isso. (7-B)

Num primeiro momento eu acho que [o MEC deveria] acompanhar, supervisionar, ajudar a recuperar [...] (7-B)

As orientações [...] dos cursos tecnológicos, as comissões são muito positivas, elas são muito orientadoras, elas vêm com outro perfil, outra forma de pensar diferente dos cursos de bacharelado, né, [...] eles vêm sempre no sentido mais de uma consultoria do que propriamente de uma auditoria. (7-C)

No que concerne às crenças compartilhadas entre aqueles dirigentes, pode-se observar maior relação para com os critérios oficiais e avaliações da qualidade de ensino do que no caso dos valores há pouco explicitados.

De início observou-se a crença de que os critérios oficiais representam condições mínimas de boa qualidade de ensino (Quadro 13), conforme as transcrições a seguir:

Se a tua instituição ta preocupada em ... além de oferecer um trabalho de qualidade mas também ter uma nota ... é, de qualidade, então ela vai correr atrás de cumprir todos esses critérios, o que hoje é relativamente muito fácil de notar no curso. Você pega os critérios, eles são objetivos, você faz simulações, você prepara os dados necessários, se você vê que a sua biblioteca tem nota baixa você vai lá e compra os livros necessários [...] quer dizer, você tem como levantar o teu projeto, né, em cima dos critérios de qualidade. Isso não reflete exatamente a qualidade do curso. (7-C)

Os critérios atuais eles abrem a possibilidade de ter uma aula A, mas não garantem uma aula A. [...] Então o que a gente vem fazendo aqui, na faculdade, é tentando refletir a nota A na sala de aula. (7-C)

Os critérios são importantes? São. Mas resolve? Não. São importantes pro MEC, e a instituição tem que vim falar que é A ... que é o mínimo necessário. (7-C)

A gente precisa falar assim, qualidade todo mundo tem, agora, precisa ver se são boas ou se são más qualidades, né. Então eu quero ... eu tenho como instituição definir que características ou que atributos qualitativos eu tenho [...]. Quer dizer, óbvio, tirando as ... as metáforas de lado, né, quer dizer, essa coisa de qualidade de ensino ser ... ser relativo, porque têm algumas características / a grosso modo eu acho que são esses itens [os critérios oficiais], a remuneração do professor, a capacitação dele [...] o projeto pedagógico e a ... e aí eu vou chamar de infraestrutura, né [...] que são importantes. (7-B)

Conforme se depreende desses trechos, os critérios são definidos por esses dirigentes como importantes, até como condição potencializadora para o ensino de boa qualidade mas, de igual modo, como insuficientes para produzirem aquela qualidade. Note-se, por exemplo, que no segundo trecho acima transcrito o dirigente declara que a instituição sob sua direção, mesmo que já tenha obtido a nota máxima, busca ainda mecanismos que melhorem o ensino nela ministrado.

Parece evidente, então, que para esses dirigentes uma coisa é obter altas notas nas avaliações oficiais e outra é ministrar ensino de boa qualidade. Note-se também nesse mesmo sentido, que o dirigente vincula a importância dessas notas ao MEC ('são importantes pro MEC'), o que sugere que, para ele, as avaliações e os critérios que elas avaliam têm uma função muito mais legitimadora para a organização. Na primeira transcrição a preocupação em cumprir os critérios oficiais é discursivamente (e de forma clara) vinculada ao interesse por obter notas altas na avaliação (um dos interesses nesta instituição, como se observa no Quadro 14) e não à melhoria efetiva do ensino.

Essas considerações acima feitas e mesmo as transcrições – principalmente a primeira transcrição há pouco feita – sugerem outros aspectos dos esquemas interpretativos daqueles dirigentes. Dentre esses aspectos, chama a atenção a crença de que os critérios e avaliações oficiais não refletem a real qualidade de ensino (Quadro 13). Os trechos a seguir citados ajudam a analisar esta crença:

A faculdade faz um esforço tremendo pra manter uma boa qualidade de ensino, né, a começar pela autorização e pelo reconhecimento dos cursos que nós tivemos altos conceitos, a gente ... é ... enfim, investe em todos os sentidos pra manter esse conceito no curso. Agora, o conceito em si ele não diz nada. Eu até coloco que é uma questão mais cartorial. O problema todo é colocar esse conceito dentro da sala de aula, é manter essa qualidade dentro da sala de aula. E aí pra manter essa qualidade tem todo um investimento na capacitação docente [...], enfim ... é ... uma questão do relacionamento professor-aluno. (7-A)

A avaliação do curso é cartorial. Por exemplo, vem uma comissão do MEC aqui avalia o projeto no papel, né. Então o projeto no papel é uma coisa. Esse projeto dinâmico em sala de aula é outra. [...] o verdadeiro professor mesmo a gente avalia é no dia-a-dia na sala de aula, né, e isso o MEC não faz. (7-A)

Não dá pra fazer uma avaliação quantitativa, não adianta o MEC vir assim 'ah, quantas capacitações vocês ofereceram para seus professores?' 'Ah, ofereceu cinco, está bom; ofereceu cinquenta, está ótimo.' Isso não quer dizer absolutamente nada. Então sempre quando eu ... quando usa a palavra controle me reporta mais essa coisa quantitativa de alguns padrões que se mantêm do que um acompanhamento. Eu acho que a história é fazer um acompanhamento do serviço que ta sendo prestado. (7-B)

Então os critérios significam qualidade? Para o MEC, sim, eu acho que pra realidade não. (7-C)

Agora, nós precisamos rever os critérios. Pra que você efetivamente tenha um resultado positivo, porque o critério não avalia efetivamente a qualidade de um trabalho de uma instituição. (7-C)

As transcrições parecem dispensar maiores comentários. Em resumo, aqueles dirigentes afirmam que os critérios oficiais e as avaliações têm validade formal, mas não conseguem refletir o que de fato precisa ocorrer no cotidiano 'da sala de aula' ou 'da realidade' para que de fato ocorra um ensino de boa qualidade.

Outra crença que tem estreita relação com a noção acima é a de que titulação não é garantia de bom ensino (Quadro 13), aspecto também compartilhado pelos dirigentes da organização aqui sob análise. Esta crença segue o mesmo padrão da crença há pouco analisada, isto é, para aqueles dirigentes a titulação docente (como os demais critérios) não se traduz diretamente como qualidade de ensino (ainda que não deixe de ser importante para a instituição porque "você trabalha com pessoas que conhecem o assunto", como afirma o dirigente 7-C), principalmente porque na perspectiva deles os cursos de pós-graduação, em todos os níveis, desenvolvem poucas habilidades e competências diretamente implicadas com a atuação didática do professor. São cursos voltados para o conteúdo das profissões, pouco preparando para a atuação docente, conforme parece possível perceber nas transcrições abaixo:

Qual o requisito do MEC? Pra você dar aula no ensino superior você precisa ter preferencialmente o mestrado e o doutorado. Eu posso ser uma excelente médica, ter feito mestrado, doutorado e etc, etc, mas isso ainda não me garante as habilidades e competências necessárias para ser um bom professor. [...] Eu to falando de duas habilidades ... duas competências ou conjuntos de competências diferentes, certo, e isso em nenhum documento do MEC ou parâmetro eu vejo contemplado. (7-B)

A principal questão que a gente ... se depara é a questão da formação do professor, formação no que diz respeito à parte pedagógica. E ... existe uma carência muito

grande de conhecimento pedagógico do professor como um todo. Ele ... tem a titulação, ele é mestre, é doutor, mas tem alguma dificuldade pedagógica [...] tem muita dificuldade. (7-C)

O que parece importante questionar, em face desses aspectos dos esquemas interpretativos que sugerem fortemente a não relação – para aqueles dirigentes – entre os critérios e instrumentos oficiais de avaliação e a real qualidade de ensino dos cursos superior (o que justifica, então, a rejeição parcial dos critérios e avaliações, conforme identificado no questionário) é por que então atender esses critérios ou buscar as pontuações máximas nas avaliações oficiais, que é interesse entre esses dirigentes (ver Quadro 13)? Outros aspectos dos esquemas interpretativos, compartilhados e não compartilhados, bem como os interesses, permitem análises no sentido de obter resposta para essa questão, resposta que está relacionada à interpretação desses parâmetros oficiais para aqueles dirigentes.

Nesse sentido, identificou-se a crença compartilhada de que a nota no Provão afeta a imagem da instituição (Quadro 13), o que tem, no discurso daqueles dirigentes, dois sentidos: primeiramente, um dos dirigentes declara que o resultado no Exame Nacional de Cursos pode aumentar a procura pelos cursos da instituição. Outro dirigente declara que a nota afeta a imagem perante aqueles que já são alunos na instituição. Nos dois sentidos, esse aspecto indica também foco sobre elemento regulativo definido como relevante no ambiente de referência da organização, por aqueles dirigentes, regulativo não em termos legais mas em termos de possíveis sanções por parte do mercado, no caso de a nota no Provão não for alta o suficiente.

Os trechos a seguir transcritos são referentes à crença aqui analisada.

essa [a nota no Provão] é uma medida que está no mercado. Então é uma questão mercadológica mesmo, se eu tirar um A, então assim 'ah, aquela instituição tem A'. Se tira um ... um C, 'ah, bom, já não é tão bom assim'. Isso do ponto de vista mercadológico e ... e atração de público, que é um negócio como outro qualquer. (7-B)

a nota A faz parte do trabalho. Quando você chega na frente dos alunos e fala 'temos nota A', aquilo ... é uma forma de marketing muito bem feita. (7-C)

Esses dois trechos estão também, cada um deles, vinculados a dois interesses citados no Quadro 14, quais seja, aumentar a atratividade da instituição em relação a novos alunos e construir a imagem da instituição.

Além desse aspecto, os próprios trechos discursivos dos quais se identificou o interesse em obter e manter a pontuação exigida pelo MEC ajudam a esclarecer o porque desse interesse, isto é, da questão há pouco levantada:

Se você pega aquele manual, né, onde ele vai contando os pontinhos todos, o ... vamos dizer, cinquenta por cento de toda a nota diz respeito ao corpo docente e uma boa parte dessa nota diz respeito à titulação. Então esse é um dos critérios básicos que a gente trabalha aqui. (7-C)

A gente, de forma bem pragmática, tem um parâmetro de avaliação que é o MEC. Sem essa autorização a gente não pode ... é ... oferecer esses cursos. Isso é claro [...] ... de forma bem pragmática, preciso cumprir os critérios. (7-C)

Então acho que isso é o principal ponto: o critério de qualidade pro MEC é esse. (7-C)

[...] nós tivemos altos conceitos, a gente ... é ... enfim, investe em todos os sentidos pra manter esse conceito no curso. (7-C)

Todos esses aspectos compartilhados aqui analisados parecem sugerir que a interpretação predominantemente aceita entre aqueles dirigentes é de que os parâmetros oficiais de qualidade são fonte de legitimidade para a instituição. Note-se, ainda, principalmente na segunda transcrição, a noção de sanção legal implicada na razão do cumprimento dos parâmetros oficiais. Outros aspectos não compartilhados mas evidenciados como importantes no discurso daqueles dirigentes também reforçam essas constatações.

Assim, observa-se no Quadro 14 que um dos dirigentes declarou acreditar que o mercado afeta a busca por qualidade, nas empresas em geral e também nas IES, conforme se depreende da transcrição abaixo:

Uma empresa, seja ela qual setor ou qual função ela tem no mercado econômico, uma empresa ela mantém uma boa qualidade em função de ... a ... garantir o mercado que ela tem. Né, ela tem que manter o mercado que ela tem. Então ela vai manter isso sim se isso significar a mesma posição ou uma posição superior da que ela ocupa atualmente no mercado, porque não adianta ela achar assim 'ah, o MEC não ta mais exigindo mas eu posso agora diminuir a preocupação com isso. Pode perder espaço no mercado. É ma empresa num mercado ... numa situação ... uma economia tão competitiva como a gente ta vivendo é uma questão de sobrevivência manter ... a ... uma boa performance do seu produto. (7-B)

A primeira sentença acima indica a razão primordial da preocupação com qualidade, para esse dirigente, isto é, garantir mercado. Como se iguala discursivamente empresas em geral e IES, essa mesma expectativa pode ser atribuída em relação às IES. Esse aspecto ajuda a entender por que mesmo não vinculando os critérios oficiais com qualidade de

fato e mesmo evidenciando em sua resposta estratégica uma rejeição parcial a tais critérios, os dirigentes desta organização continuam admitindo que se preocupam em obter boas notas nas avaliações oficiais, em relação a todos os critérios: a transcrição acima evidencia, mais uma vez, interpretação não só dos parâmetros oficiais como até mesmo da própria idéia geral de qualidade, como fonte de legitimidade para empresas e IES, e indica também a preocupação em evitar sanções, legais ou provenientes do mercado, que caracteriza este caso.

Em continuidade, observou-se ainda como relevante a crença de que avaliação de qualidade no ensino é processo mais complexo do que em relação a produtos físicos (Quadro 14), em conformidade com a transcrição abaixo:

Eu usaria ... ao invés de controle um acompanhamento da qualidade porque diferentemente de um ... de um outro tipo de produto, por exemplo, se eu comprar um carro e não me sentir satisfeita, eu mudo de marca. E eu percebo isso logo no uso [...]. É fácil eu usuário ter esta avaliação. Na questão do ensino o usuário ou cliente, quer dizer, o aluno, é mais difícil ele ter a possibilidade de avaliar ... essa questão, né. Então daí eu acho que precisava ser um acompanhamento do trabalho realizado, por órgãos que não é essa idéia de controle, porque controle me parece meio ... autocrático demais, autoritário demais, estanque, né. E controle as pessoas pensam em preencher formulários pra fazer controle. (7-B)

Ainda que esta dirigente não declare que entende os processos de avaliação como formas de controle (e não de acompanhamento, de acordo com a contraposição conceitual usada por ela), a atitude predominantemente negativa, em relação às avaliações parece evidenciar-se no fato de que elas se aproximam bastante do preenchimento de formulários, conforme a crítica da dirigente.

Reforça essa atitude outro trecho discursivo onde a dirigente localiza, na sua opinião, de atuação do MEC, isto é, como não se constituindo nem em controle (que tem conotação negativa para a dirigente) nem em acompanhamento (que tem conotação negativa):

Eu acho que ainda o MEC tá ... a ... procurando o caminho. Eu acho que não tem nem controle nem acompanhamento, acho que não tem nenhuma das coisas. (7-B)

Finalmente, uma última crença relevante identificada neste caso foi a de que a forma objetiva e técnica dos critérios oficiais pode desviar a atenção dos aspectos pedagógicos relevantes (Quadro 14). Sugere-se com isso que obter pontuação nesses critérios pode-se tornar um objetivo em si, deixando sua função de meio para obtenção de avanço pedagógico:

Eu sento com você com o manual e começo. Infraestrutura, o que ele pede? Laboratório? A gente põe um laboratório. [...] Aí eu preciso comprar um equipamento especial de medição [...]. Vale só cinco pontos. 'Então deixa, isso eu vou deixar pra depois, eu não me preocupo com esse critério ... como critério pedagógico. Esse pode ser um ... um equipamento importantíssimo pra formação do meu aluno, mas não preciso agora porque só vale cinco pontos. Eu prefiro gastar esse dinheiro melhorando a biblioteca que vale trinta. (7-C)

Em face destes aspectos dos esquemas interpretativos e dos interesses predominantes nessa organização de ensino, bem como com temas identificados no discurso dos seus dirigentes, parece plausível afirmar que para aqueles dirigentes a interpretação dos parâmetros oficiais como fonte de legitimidade é mais aceitável e, portanto, predomina no discurso dos dirigentes.

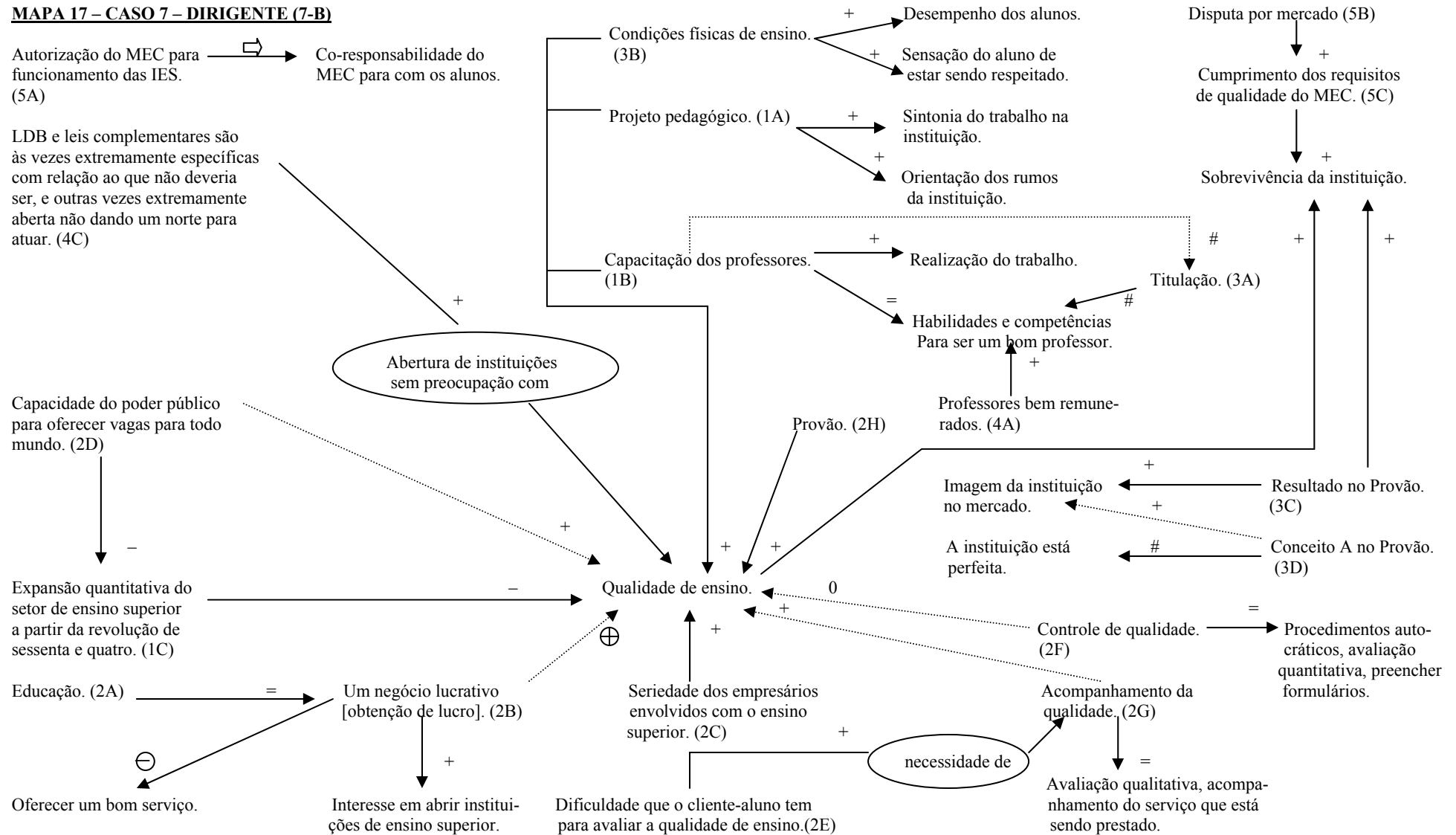
Também os esquemas interpretativos e interesses aqui analisados indicam a predominância de elementos legais-regulativos na definição do ambiente de referência desta organização.

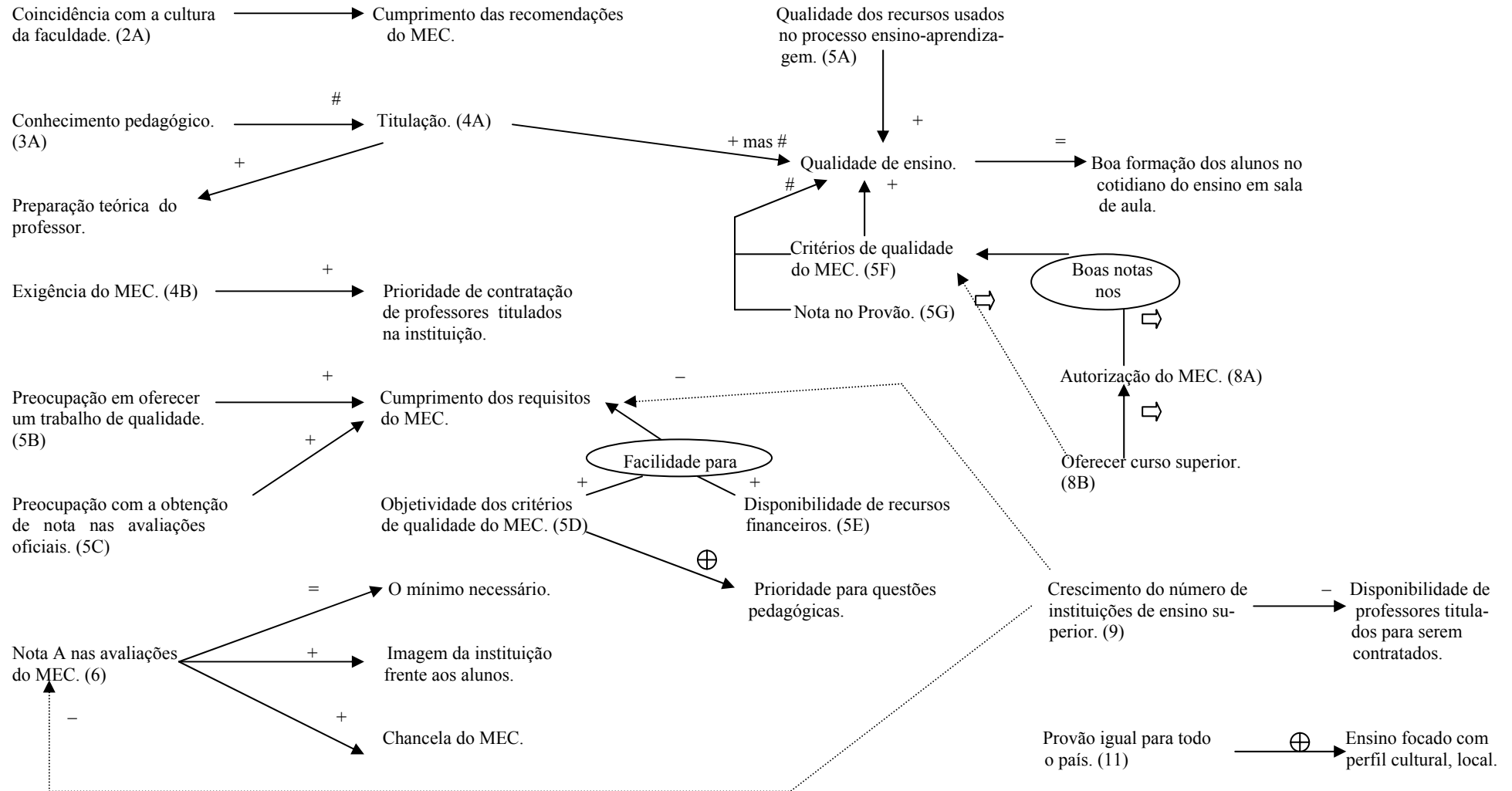
Essas predominâncias são igualmente percebidas nos mapas cognitivos a seguir apresentados.

No primeiro mapa (dirigente 7-A), note-se que conceito ou nota no Provão (2C) é explicado como sendo relacionado positivamente com os três critérios oficiais. Ao mesmo tempo, contudo, conceito no Provão é definido como sendo diferente de qualidade de ensino. De igual modo observou-se que as avaliações do MEC (conceito 2D) são definidas como não tendo relação com o cotidiano de ensino na sala de aula, contexto discursivamente apresentado por aquele dirigente como o mais relevante quando se discute a questão da real qualidade dos cursos superiores. Por outro lado e de modo contraditório, o mesmo dirigente afirma a existência de relação positiva entre as avaliações e o fato de se saber se a instituição está ou não 'no caminho certo', isto é, tomando as ações e medidas necessárias para oferecer ensino de boa qualidade.

No segundo mapa (dirigente 7-B), observou-se a relação positiva entre a obtenção de nota máxima no Provão (3D) e a imagem da instituição no mercado e, com o mesmo sentido, o cumprimento dos requisitos oficiais (5C) foi positivamente relacionado com a sobrevivência da instituição. Por outro lado, duas relações neste mapa sugerem interpretação diferente, correspondendo à ligação positiva de projeto pedagógico (1A) com a orientação dos rumos da instituição e a mesma relação entre condições físicas (3B) e o desempenho dos alunos.

MAPA 17 – CASO 7 – DIRIGENTE (7-B)



MAPA 18 – CASO 7 – DIRIGENTE (7-C)

Já no terceiro mapa (dirigente 7-C) observou-se principalmente a relação entre o conceito 4B (exigência do MEC) e prioridade de contratação de professores titulados, o que aponta para o cumprimento daquela exigência como forma de obter legitimidade. De igual modo, a preocupação com notas nas avaliações é definida como tendo relação positiva com o cumprimento daqueles requisitos. Ainda, boas notas nas avaliações oficiais (conceitos codificados como 6A e 5F) são relacionadas positivamente à imagem da instituição e explicadas como estando implicadas na autorização do MEC para abertura de cursos superiores (conceitos 8A e 8B). Por outro lado, note-se uma exceção, que corresponde ao conceito 5B, que é ligado positivamente ao cumprimento dos requisitos oficiais.

Em face destes conceitos e relações, pode-se concluir que os mapas ratificam as informações derivadas da análise dos valores, crenças e interesses, isto é, de que neste caso predomina entre esses dirigentes, como discurso mais aceitável, a interpretação dos parâmetros oficiais como fonte de legitimidade, tendo a aceitação explícita da noção de eficiência espaço apenas secundário ou, talvez mais apropriadamente, residual.

No tocante à definição do ambiente, nem todas as dimensões puderam ser avaliadas a partir dos dados obtidos em relação a este caso.

Em relação ao número de constituintes, o segundo mapa (7-B) permitiu algumas análises. Naquele mapa a relação do conceito 2E (dificuldade dos alunos para acompanhar a qualidade do ensino) com 2G (necessidade de acompanhamento da qualidade) sugere que tanto o Estado quanto os alunos do ensino superior são definidos, por aquela dirigente, como agentes ambientais relevantes na questão da qualidade do ensino e do cumprimento dos critérios oficiais. Neste mesmo sentido e nesse mesmo mapa, o conceito 5A aponta para o Estado (MEC) como constituinte relevante. Já o conceito 5B (disputa por mercado) indica o mercado como constituinte, uma vez que ele é definido como relacionado diretamente com o cumprimento dos requisitos oficiais (5C), tanto quanto a relação entre os conceitos 3C e 3D (Provão) com imagem da instituição sugerem a importância do mercado.

Ainda sobre este mapa, deve-se notar que a dirigente distingue entre acompanhamento e controle de qualidade. Como ela define que há necessidade de acompanhamento (e não controle), em função da dificuldade dos alunos em avaliar os cursos (conceito 2E), pode-se sugerir que, para ela, as demandas dos diferentes constituintes não coincidem – pelo menos em parte – com as demandas do Estado (acompanhamento, para ela, seria processo mais próximo, mais constante, diferente do modelo cartorial, como o define o primeiro dirigente deste caso).

No terceiro mapa (7-C), os conceitos 8B e 8A, que são definidos como implicando a necessidade de boas notas nos critérios oficiais, sugerem o Estado como constituinte (ver também o conceito 4B).

Já no primeiro mapa (7-A), os critérios (conceito 2E) são definidos como diferentes de formação do aluno para o mercado. Ainda que não diretamente, essa relação parece indicar a mesma inconsistência de demandas entre o Estado e outros constituintes, na perspectiva daqueles dirigentes, conforme há pouco observada em relação ao segundo mapa. O trecho da entrevista do qual se extraiu essa relação é apresentado a seguir:

P – O senhor acredita que exista relação entre esses critérios do MEC e a formação de um bom profissional?

7-A – Não. Não. Não. Não porque primeiro os critérios do MEC também não são muito objetivos, né. [...] existe a ... as diretrizes curriculares, né, que às vezes não são tão objetivas e elas varia / elas variam muito de comissão pra comissão, de pessoa pra pessoa. Uns exigem mais, outros exigem menos, uns / alguns interpretam de uma forma, outros interpretam de outra, né, então tem essa variação muito grande. E a questão da formação docente, né. É ... por mais que a gente insista, por mais que a gente invista, né, a formação docente ainda é muito ... precária.

Em resumo, parece plausível apontar que, neste caso, a definição ambiental predominante é de que há multiplicidade de constituintes, isto é, ao responder às demandas legais, os dirigentes estão respondendo não apenas ao Estado mas também a outros agentes importantes que, na sua perspectiva, nem sempre apresentam o mesmo tipo de demanda.

No tocante ao segundo aspecto da definição ambiental, observou-se no segundo mapa que a relação positiva entre o conceito 3C (resultado do Provão) e a sobrevivência da instituição demonstra elevado grau de dependência para com pelo menos um dos constituintes: o Estado. O mesmo pode ser dito a respeito da relação entre 8B e 8A com 5F, no terceiro mapa, que resume a definição daquele dirigente para o processo de autorização e manutenção de cursos superiores como dependendo das notas dos critérios oficiais obtidas pela instituição. Isto é, para ele, sem boas notas a autorização para funcionamento do curso fica comprometida. Em relação aos outros constituintes, poucas relações conceituais sugerem alguma dependência – por exemplo, no mapa 2 a relação entre 3C (Provão) e a imagem da instituição no mercado e no mapa 3 a relação entre 6A (nota A nas avaliações) e a imagem da instituição perante os alunos – mas não parecem permitir analisar o grau em que ela se dá.

Um terceiro e último aspecto em relação ao qual se pôde extrair informações refere-se ao conteúdo dos requisitos institucionais. No mapa referente ao primeiro dirigente (7-A), a explicação dos critérios (2E) como não podendo ser igualados à formação para o

mercado parece indicar a sua definição como limitante de pelo menos um objetivo educacional, principalmente porque formação para o mercado é um dos valores compartilhados nesta organização (Quadro 13).

Já no mapa 7-B (segunda dirigente), a relação positiva entre os conceitos 5C (cumprimento dos requisitos) e sobrevivência da instituição e entre 3C (resultado no Provão) e imagem da instituição sugerem consistência entre os parâmetros oficiais e objetivos materiais da organização aqui sob análise. Quanto a objetivos educacionais, neste mapa, destacaram-se as várias relações em torno dos conceitos 1A (projeto pedagógico) e 3B (condições físicas de ensino).

No terceiro mapa, a mesma definição parece estar refletida na relação positiva entre o conceito 6A (nota A nas avaliações) e a chancela do MEC, isto é, a autorização oficial e legitimação legal para poder atuar, tanto quanto nas relações em torno do conceito 5F (critérios de qualidade), cujo sentido é similar à relação anterior.

Parece possível resumir, então, a definição deste ponto como sendo de consistência principalmente com objetivos materiais da organização mas também com alguns objetivos educacionais (e mesmo uma indicação de limitação de um dos importantes objetivos educacionais).

Quanto à estrutura do ambiente, o conceito 4C, no segundo mapa, parece indicar a predominância de incerteza como definição do ambiente em função dos parâmetros oficiais ou, pelo menos, em função da atuação do Estado por meio da legislação educacional. Note-se a relação daquele conceito com a abertura de IES sem preocupação com qualidade de ensino. Da mesma forma, note-se a relação inversa entre expansão do setor de ensino superior (conceito 1C) com qualidade. É necessário esclarecer que para essa dirigente o atual contexto do setor é continuidade daquela situação apontada no conceito 1C, isto é, a expansão ocasionada pela revolução de 1964. Esta mesma incerteza em torno do crescimento desordenado do setor, com impacto negativo na qualidade, é observada também no mapa correspondente ao terceiro dirigente. O conceito 9A e sua relação com cumprimento dos requisitos oficiais, tanto quanto com a nota nas avaliações oficiais, parece corroborar essa análise e permite apontar que, neste caso, a estrutura ambiental é definida como incerta.

No tocante ao ambiente institucional de referência, note-se, no segundo mapa deste caso, a relação entre conceito no Provão (3C e 3D) e a imagem da instituição no mercado, indicando a possibilidade de sanção por parte do mercado caso a nota obtida não seja elevada, na perspectiva daquela dirigente. Observe-se também, no mesmo mapa e com o mesmo significado, as relações em torno do conceito 5C. A mesma relação se encontra no

terceiro mapa (conceito 6). Ainda no terceiro mapa, observe-se também as relações em torno do conceito 8B.

Os mapas sugerem também, mais do que na análise dos esquemas interpretativos, alguma relevância atribuída a elementos normativos do ambiente, o que pode ser visto, por exemplo, nas relações em torno dos conceitos 3B e 1A, no segundo mapa, ou no conceito 5B, no terceiro mapa. Contudo, tais relações e conceitos não parecem ser suficientes (e principalmente considerando-se o que já se observou nos esquemas interpretativos) para que não se possa concluir que predomina, neste caso, definição do ambiente institucional como composto por demandas regulativas, principalmente.

8º Caso – IES 3

Neste caso analisa-se uma organização de ensino superior localizada no interior do Estado de São Paulo, categorizada junto ao MEC como Faculdade particular em sentido estrito e criada no ano de 1994. No momento da coleta de dados para este estudo, esta organização oferecia 5 cursos de graduação, com aproximadamente 62 professores ministrando aulas para aproximadamente 750 alunos.

As respostas ao questionário, a partir das quais se identificou a resposta estratégica desta organização como sendo de rejeição parcial, podem ser observadas no Apêndice E, linha 3. Como a cúpula estratégica neste caso era composta por apenas duas pessoas e realizou-se apenas uma entrevista, exatamente com o dirigente que respondeu ao questionário, as questões voltadas à confirmação do posicionamento estratégico declarado não foram realizadas. Pela mesma razão não há, neste caso, a identificação de valores, crenças e interesses compartilhados. Todos os aspectos identificados são apresentados em um único quadro.

Quanto aos temas mais freqüentes identificados na entrevista, observou-se a seguinte freqüência: Avaliações oficiais (4 vezes e avaliação desfavorável); Atuação do MEC (4 vezes e avaliação desfavorável) e Relação organização x ambiente local (4 vezes e avaliação altamente favorável). Também merecem destaque os temas Critérios oficiais de qualidade (2 vezes e avaliação favorável), Legislação do ensino superior (2 vezes e avaliação desfavorável) e Provão (2 vezes e avaliação favorável). Esses temas, freqüências e respectivas avaliações indicam atitude ambígua do dirigente em relação aos vários aspectos implicados na avaliação oficial da qualidade de ensino nas IES, isso porque há atitude desfavorável quando a referência é aos aspectos mais genéricos, mas há atitude favorável com relação aos aspectos mais específicos da avaliação, isto é, os critérios e o Provão. Há que se entender, então, em que base (por que?) ocorre a rejeição dos aspectos gerais e a atitude favorável em relação aos critérios e ao Provão.

Os esquemas interpretativos e interesses identificados na entrevista são relacionados no Quadro 15, abaixo apresentado.

Em relação ao primeiro dos valores relacionados no Quadro 15, engajamento dos alunos, pode-se observar o por que do tema Provão ser avaliado como favorável no discurso deste dirigente. Esse valor foi identificado a partir dos trechos abaixo transcritos:

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Engajamento dos alunos. - Foco na evolução do aluno durante o curso como critério de qualidade. - Padronização das exigências quanto a cursos e IES. - Ensino voltado para o mercado. - Rigor nas avaliações oficiais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formação anterior ao curso superior afeta a nota no Provão. - Faculdades isoladas não conseguem questionar os procedimentos do MEC. - O MEC é parcial em suas exigências para com as IES. - Autonomia de universidades e centros universitários é prejudicial à qualidade do ensino oferecido. - IES isoladas são submetidas a maior rigor na avaliação que grandes instituições. - Cumprimento dos critérios oficiais ajuda mas é insuficiente para garantir boa formação profissional no ensino superior.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Manter a boa imagem da instituição na comunidade local, principalmente as empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Setor de ensino superior pode ser dividido entre IES com e sem preocupação em cumprir os critérios oficiais. - Legislação do ensino superior é formalista.

Quadro 15 – Valores, crenças e interesses identificados na IES 03.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

A nossa instituição aqui ela é favorável ao Provão. Eu ... se eu pudesse opinar, eu não acabaria com o Provão não. Acho que o Provão é uma coisa que ... até pra conscientizar o aluno da necessidade, da importância, é ... enfim, que existe um critério de avaliação.

O Provão foi uma coisa que a gente saiu ganhando com ele. Primeiro porque serve de conscientização pro aluno; segundo porque o fato de os alunos terem ... a gente ... os alunos vestirem a camisa.

O Provão conseguiu, de certa forma, que as escolas procurassem atender o Provão [...]

Note-se que para o dirigente o Exame Nacional de Cursos – Provão, trouxe benefícios para a organização sob sua direção mas tais benefícios são exógenos à questão da qualidade de ensino ou, no máximo, relacionados a ela apenas indiretamente. Para ele, o Provão gera engajamento dos alunos, mas tal engajamento parece ter o sentido, em seu discurso, de engajamento para a manutenção da imagem da instituição. Os trechos acima sugerem que para este dirigente, o Provão é importante por gerar nos alunos preocupação quanto à notas obtidas pela instituição nas próprias avaliações oficiais. Mais do que apontar a circularidade do argumento, parece importante destacar a importância da nota como um valor em si e não como vinculada à real qualidade do ensino, no discurso deste dirigente.

Prosseguindo, identificou-se também como valor o foco na evolução do aluno durante o curso como critério de qualidade, conforme a transcrição abaixo:

Nós imaginamos aqui o seguinte: um B do nosso alunado aqui é muito maior do que um A da GV. Porque o aluno da GV ele tem obrigação de tirar A. Um B já é uma evolução, porque ... outra coisa que a gente acha até que deveria ser avaliado: qual o nível do aluno que entra? Se o aluno entra A e sai A a escola ... manteve o nível dele. E o aluno que entra E e sai B? ... né? Então você tá avaliando a saída mas não tá avaliando a entrada. Que que a escola agregou nesse aluno? Não é avaliado.

Este valor implica, então, neste sentido, a defesa por modelo de avaliação do ensino superior que considere a suposta evolução do aluno a partir do momento em que ingressa como aluno na instituição e não apenas o resultado final. A avaliação dessa possível evolução implica alguns pressupostos no discurso daquele dirigente, dentre os quais o de que o conceito A no Provão pode ser entendido como nota representativa do máximo de qualidade (e não o seu contrário, isto é, de que a nota A representa um mínimo necessário para que a instituição, uma vez tendo seus alunos alcançado, possa continuar a desenvolver seu trabalho sem que haja necessidade de maiores intervenções oficiais – isso explica a satisfação com notas B ou até C). Também implica desconsiderar ou pelo menos relegar a plano secundário a necessidade de uma capacitação mínima para qualquer profissional ou em qualquer área de formação, para que se possa considerar alguém efetivamente graduado, independentemente da evolução a ele ou ela propiciada pela organização de ensino (considerar que houve significativo avanço quando se faz um aluno supostamente E no início do curso – mantém-se aqui a terminologia original da idéia – obter nota C no Provão é deixar de discutir até onde o conceito C representa formação suficiente para atuação profissional ou para que se considere alguém graduado – e de igual modo em relação a conceitos B ou mesmo A).

Em relação, ainda, à transcrição acima e, pode-se notar a distinção que o dirigente faz entre a organização sob sua direção e outra organização de ensino superior, a Fundação Getúlio Vargas, de atuação reconhecidamente nacional. Isto sugere foco regional de referência deste dirigente.

Ainda no Quadro 15, o terceiro valor relacionado, isto é, a padronização das exigências quanto a cursos e IES, reflete crítica do dirigente a procedimentos adotados nos eventos de avaliação das IES – referindo-se aqui não ao Provão mas às avaliações operacionalizadas por intermédio de comissões de especialistas:

Então o que a gente percebe ... não que seja demais pra gente, mas de menos com os outros talvez. Os critérios de avaliação não são os mesmos. O fato de a gente ser uma escola isolada [...] a gente passa por um crivo muito maior, sujeito a uma série de ... visitas e tudo o mais [...]. Acontece que esses mesmos critérios deveriam ser utilizados para outras instituições e que você faria um controle de ... qualidade muito melhor.

só achamos que deveria ser igual pra todos e com mesmo / mais rigor.

É ... não existe um padrão ... o fato de não existir um padrão único de ... de ... de comparação ... de comparação não, de qualidade, quer dizer, uns são sujeitos ao MEC e outros são ... têm uma certa autonomia. Então você tem discrepâncias muito grandes em relação ... a qualidade de ensino.

Note-se nessas transcrições que a crítica aos procedimentos de análise está sustentada principalmente no pressuposto, revelado em especial no primeiro trecho, de que os procedimentos de avaliação poderiam ter validade efetiva para controle de qualidade, caso fossem aplicados a todas as instituições de ensino superior. Em consequência, parece plausível afirmar que para esse dirigente não se pode aceitar os atuais procedimentos de avaliação como fonte de eficiência para o ensino. De igual forma, note-se a identificação da organização como escola ou faculdade isolada, constituindo elemento definidor do ambiente de referência da instituição.

Este aspecto dos esquemas interpretativos do dirigente entrevistado para este caso também se relaciona com pelo menos duas crenças citadas no Quadro 15: o MEC é parcial em suas exigências para com as IES e a crença de que IES isoladas são submetidas a maior rigor na avaliação que grandes instituições. Esses aspectos são, de fato, facetas da mesma crítica à atuação do MEC já apresentada há pouco, conforme se pode observar nas seguintes transcrições:

Nós procuramos sempre ... é ... atender as exigências do MEC [...] sabemos de toda a burocracia e toda aquela coisa deles e ... não cabe a nós contestar, a gente pode até discordar às vezes, é ... achamos que às vezes a coisa não é como a gente gostaria que fosse [...]veja bem, o MEC faz uma série de exigências, e o que a gente percebe é que essas exigências não são iguais pra todos, né. Quer dizer, [...] nós ... prezamos pela qualidade, tudo pra nós é muito sério [...] atendemos todas as exigências, como escola isolada a gente não questiona muito não.

Eu não diria que são dois pesos e ... acaba sendo, né, não sei se proposital mas acaba sendo. O fato de você não ser universidade, ou não ser centro universitário, você tem que sujeitar tuas aberturas de curso ... tudo isso você tem que submeter ao MEC. [...]. Ao passo que a gente vê outras instituições [...] lançando cursos assim [...] a gente tem duas instituições aqui, a nossa e a outra muito maior em termos de ... que tem por exemplo, é centro universitário, ela pode abrir uma série de cursos e no entanto nenhum curso é reconhecido e nenhum curso é fechado.

Tudo nos leva a crer que a avaliação ela não é igual pra todas as instituições.

Deveria sofrer uma atuação mais pontual [...] no entanto a gente não viu nada disso. [...] Quer dizer, o que a gente percebe é que a coisa ... não há um critério de qualidade do ... do MEC dizendo 'olha, tem que fazer isso, tem que seguir isso', de acompanhamento. Então o que existe é um acompanhamento ... uma visita, nessas visitas são muitas vezes ... depende de quem vem visitar.

Observe-se, principalmente no primeiro trecho acima transcrito, a identificação da organização como faculdade isolada (já evidenciada anteriormente) e a atribuição de ação que o dirigente considera apropriada ou possível dirigente, para esse tipo de faculdade, isto é, não questionar os parâmetros oficiais.

Além disso, esses trechos indicam vários outros pontos importantes dos esquemas interpretativos desse dirigente. Note-se que ele declara que a instituição tenta atender as exigências oficiais, mesmo em face das críticas já evidenciadas em seu discurso – principalmente a parcialidade por parte do MEC. Por outro lado, afirma-se também que há discordâncias em relação àquelas exigências (o que é corroborado pelo padrão de rejeição parcial identificado na resposta estratégica declarada).

Essas noções aparentemente ambíguas parecem ser melhor explicadas quando se nota, no primeiro trecho acima, principalmente, que aquele dirigente também acredita que faculdades isoladas não conseguem questionar os procedimentos do MEC. Sob essa perspectiva, parece admissível sugerir que, mesmo em face das críticas aos procedimentos e da não vinculação da forma de avaliação com eficiência em termos de ensino, a declaração de que há esforço na instituição para atender certas exigências se explica pelo fato de que não se percebe possibilidade de divergir em relação ao que é oficialmente exigido. Deste modo, parece que se pode afirmar que, para esse dirigente, atender a certas exigências oficiais está vinculado ao esforço para que não se perca legitimidade em face dos parâmetros oficiais de avaliação da qualidade.

Outra crença identificada a partir de alguns dos trechos discursivos há pouco transcritos é de que a autonomia de universidades e centros universitários é prejudicial à qualidade do ensino oferecido.

Voltando aos valores identificados, observa-se no Quadro 15 que há a expectativa de oferecer ensino voltado para o mercado. As transcrições abaixo sugerem esse valor:

sem o lado puritano da coisa, né, nós temos um cliente. Quem é o cliente? É o aluno ou é o mercado? E qual o nosso objetivo? Formar um profissional, e além da formação humanística, então a formação do ser humano [...]. Qual o nosso objetivo? O nosso objetivo é que ele tenha uma boa formação e isso venha a ajuda-lo em sua carreira profissional, que ele seja um bom profissional. Agora, quem é o nosso cliente, do ponto

de vista ... se nós entendêssemos a educação como um negócio? Quer dizer, não é aquele que paga. É o mercado. [...]. O nosso objetivo é que a gente forme um bom profissional. Que ele venha a ter no mercado ... ser elogiado no mercado [...]. Então, é ... se eu analisar como o mercado, é ... nós temos um produto, né, que é o aluno.

a gente acompanha, de certa forma, esse aluno e ex-aluno e tudo mais, a escola é relativamente pequena então a gente ... e a cidade e a região, a gente acompanha esses alunos, né ... Até ontem à noite eu tive contato com um aluno que veio buscar o diploma dele depois de quatro anos de formado, ele falou agora eu to precisando do diploma, [...] o fato de ele tar ocupando um cargo importante numa empresa, e ele até valorizou, né, 'pôxa, a escola me deu uma ... diferencial no mercado [...] isso é muito importante.

esse é o nosso processo de qualidade, nós não estamos muito preocupados ... eu até coloco isso pros alunos, olha pessoal, eu não to preocupado se vocês vão tirar A, B ou C no Provão, seria legal se tiram A, né, mas ... eu tou preocupado que vocês tenham uma formação interessante. Então às vezes a gente dá matérias que nem caem no Provão. Por exemplo ... não é que não cai no Provão, é ... faz parte de um todo, se o aluno tiver uma boa formação, ele acaba indo bem.

essa preocupação de prezar pela qualidade no sentido de qual é o profissional que nós estamos formando.

As transcrições acima – principalmente a terceira delas – aponta também que, para o dirigente desta organização, não há conexão direta entre qualidade e nota no Provão. Qualidade, aqui, é formação profissional e não se reflete na nota do Exame. Essa formação profissional é definida, ainda, por esse dirigente como parte do papel social da organização.

Além disso, as mesmas transcrições apontam ainda dois aspectos relevantes para este estudo. Um deles é o interesse em manter a boa imagem da instituição na comunidade local, principalmente as empresas. Outro aspecto importante é que há indicativos, aqui, de que o mercado é um constituinte importante do ambiente desta organização, no que concerne à questão da qualidade de ensino, na perspectiva desse dirigente. Tal constatação será retomada adiante, quando da análise do mapa cognitivo elaborado a partir da entrevista.

Retornando à formação profissional, considerada pelo dirigente a questão central no tocante à qualidade de ensino, outro aspecto dos esquemas interpretativos reforça o que já se observou há pouco em relação ao Provão: para este dirigente, o cumprimento dos critérios oficiais ajuda mas é in suficiente para garantir boa formação profissional no ensino superior. Essa crença foi constatada a partir das seguintes transcrições:

Não poderia afirmar que a satisfação única e exclusivamente dos requisitos provoque bons profissionais. A experiência da gente é que obviamente que quando ... é ... mais a gente atender os requisitos, melhor a gente tiver preparado, obviamente que isso ajuda bastante. Agora, o que a gente percebe é ... é um distanciamento, quer dizer, o MEC fez uma coisa meio padrão, né.

A gente procura atender esses requisitos, né, e obviamente que eles vão ajudando na formação de um bom profissional [...]. O que eu quero colocar é o seguinte: não é uma coisa automática, eu atendo os requisitos e ... consigo um bom profissional.

Então a ... falar pra você que os requisitos de qualidade só [isto é, apenas os requisitos] são suficientes ... Às vezes eles são essenciais mas não são ... completos, vamos dizer assim.

O sentido observado nesses trechos é, também, de desconexão parcial entre os critérios e a formação profissional e, portanto, de negação da eficiência de tais critérios para a qualidade de ensino, pelo menos eles não são vistos como causa direta e relevante daquela eficiência.

Um último aspecto importante, identificado no discurso do dirigente entrevistado para este caso, corresponde à crença de que a legislação do ensino superior é formalista. Tal crítica à legislação foi observada nos trechos abaixo, que contêm dados a respeito da interpretação dos parâmetros oficiais neste caso:

São muitas exigências, tá, e muitas exigências que talvez não levem à melhoria da qualidade [...] na prática não leva a nada. [...] Se valoriza coisas muito burocráticas, que não leva a nada, que você faz, mostra pra eles e depois não ... não usa mais, e deixa de lado algumas coisas que são importantes ... que acho que ajudaria bastante mas que o MEC não valoriza e que é importante.

Achamos que às vezes têm coisas que são ... que nós cumprimos e não leva a nada, e outras coisas [...] que levam realmente e nós ... e não são exigidas.

Nós atendemos tudo o que o MEC pede, ou procuramos atender tudo o que ele pede, embora ache que isso não seja suficiente. Quer dizer, tem casos que ele atende por atender, tem casos que a gente faz a mais e o MEC não valoriza [...] somos obrigados a cumprir, vamos cumprir.

As noções expressas acima, em especial no último trecho transcrito, sugerem que as exigências oficiais são interpretadas pelo dirigente como significando uma fonte de legitimidade para a organização, porque são entendidas como obrigações (legais) inócuas mas valorizadas pelo Ministério e, portanto, com capacidade para afetar a instituição. Além disso, essas transcrições indicam ainda a relação de alguns pontos dos critérios oficiais de qualidade com sanções legais, na perspectiva do dirigente aqui entrevistado.

Esse aspecto dos esquemas interpretativos aqui analisado e as transcrições que lhe dão suporte ajudam também a entender outro ponto da definição do ambiente nesta organização, qual seja, a forma de controle exercida, que também será analisada a partir do mapa cognitivo do dirigente entrevistado (mapa 19) para este caso.

A relação conceitual expressa no mapa cognitivo elaborado a partir do discurso do dirigente entrevistado para este caso fornece dados para complementar a análise quanto à predominância interpretativa neste caso. Assim, para esse dirigente os procedimentos de avaliação do MEC (conceito 10B) não afetam a verificação da real qualidade de ensino nas IES. Principalmente, o conceito 12A (resultado no Provão) é definido como sendo diferente da realidade da qualidade na instituição. Igualmente, nota-se a relação positiva entre o conceito 3A (imparcialidade) e melhor controle de qualidade de ensino, que implica então em crítica ao atual processo, considerado parcial e desconectado da real qualidade de ensino nas IES.

Outras críticas poderiam ser elencadas a partir do mapa, como o foram a partir do esquema interpretativo desse dirigente, mas o ponto central é a identificação do por que do cumprimento de certas exigências, mesmo em face dessas críticas. Neste sentido, o conceito 11A (obrigação de cumprir as exigências do MEC) e sua ligação positiva com o cumprimento de certos critérios indica a busca por legitimidade, no mesmo sentido já apontado anteriormente quando da análise dos esquemas interpretativos, isto é, de evitar problemas legais. Da mesma forma o conceito 12 B (Provão) e sua ligação positiva com o engajamento dos alunos também sugere esta interpretação dos parâmetros oficiais como fonte predominantemente de legitimidade.

No tocante à definição da situação ambiental, as relações entre os conceitos 3D (rigor nas avaliações) e 9A (composição das comissões) ou mesmo 4D (qualidade), além do conceito expresso pelo código 3C, no mapa cognitivo analisado neste caso, indicam o Estado como constituinte relevante. Além disso, já se ressaltou anteriormente a importância do mercado no discurso desse dirigente, sugerindo a multiplicidade de constituintes implicados na questão da qualidade de ensino e dos parâmetros oficiais de qualidade. No mapa, este mesmo aspecto aparece refletido na relação entre qualidade de ensino (conceito 4D) e a formação de bons profissionais. Não se pode negar, contudo, que há forte ênfase no Estado como constituinte, em relação ao qual o dirigente parece expressar alta dependência por parte da organização (veja-se, por exemplo, o conceito 11A.e também a definição do papel do MEC – conceito 4A – como sendo de autorizar e fiscalizar).

Quanto ao conteúdo dos requisitos institucionais, o mapa sugere que os parâmetros oficiais são definidos, predominantemente como limitadores de objetivos educacionais da organização aqui analisada. Parece refletir isso a relação positiva entre os conceitos 10A (número de exigências da legislação de ensino) e 3C (critérios de qualidade) e

dificuldades na gestão da instituição. Também deve-se notar que no mapa a ênfase em exigências burocráticas (conceito 10C) é explicado como não tendo efeito positivo sobre a formação de bons profissionais. Todos esses são objetivos educacionais. Por outro lado, os critérios oficiais (3C) são também relacionados positivamente com a formação de bons profissionais e o Provão (12B) é relacionado diretamente ao engajamento dos alunos. Desta forma, pode-se afirmar também que os mesmos parâmetros oficiais são também definidos, em alguns momentos, como consistentes com certos objetivos.

Quanto ao quarto ponto a descrição ambiental, notou-se já na análise dos esquemas interpretativos, especificamente na crença de que a legislação do ensino superior é formalista, que predomina a definição da forma de controle como sendo coercitiva, conforme o trecho abaixo parece sugerir:

somos obrigados a cumprir, vamos cumprir.

Igualmente no mapa algumas relações conceituais sugerem essa definição. Em especial, destaca-se a definição dos critérios de qualidade (3C) como sendo exigências que nos são impostas. Outra vez, no conceito 11A, os parâmetros oficiais são definidos como exigências, gerando obrigação a ser cumprida.

Com relação, finalmente, à estrutura do ambiente, nada se pôde identificar neste caso.

Já no tocante ao ambiente institucional de referência, o mapa elaborado a partir da entrevista realizada para este caso indica a mesma predominância de elemento de natureza cognitiva, mas indica também a relevância de aspectos legais-regulativos, que anteriormente só apareceu bastante secundariamente. Os conceitos 2A e 2B, nesse sentido, indicam a identificação desta organização como faculdade isolada que, enquanto tal, não tem alternativa a não ser atender às exigência oficiais e, simultaneamente, sua distinção em relação a outros tipos de IES que possuem maior autonomia frente ao MEC. Por outro lado, as relações em torno dos conceitos 3C e 11 indicam aspectos regulativos, uma vez que sugerem a necessidade de evitar sanções legais como razão do porque se atende aos parâmetros oficiais, na organização.

9º Caso – IES 30

Este último caso refere-se a faculdade localizada na cidade de São Paulo e administrativamente categorizada como particular em sentido estrito. Esta faculdade iniciou suas atividades no ano de 1999 (é importante ressaltar sua vinculação com instituição sem fins lucrativos com experiência de décadas no ensino técnico e profissionalizante) e, quando do levantamento dos dados para este estudo, oferecia 10 cursos de graduação (além de cursos de especialização e de mestrado) para aproximadamente 4.000 alunos, tendo em seu corpo docente cerca de 489 professores, conforme dados informados por sua dirigente principal.

Os dados relacionados à resposta estratégica desta organização podem ser observados no Apêndice E (linha 30). Nas entrevistas realizadas pôde-se confirmar algumas daquelas respostas. Nesse sentido, observou-se que em relação à prática de verificar a situação de outras IES para adequação aos critérios do MEC (questão 1) e adotar procedimentos bem sucedidos em outras IES (questão 2), uma das dirigentes entrevistadas informou, conforme abaixo:

Olha ... eu poderia dizer ... que assim, a gente tem sim prática de ... de verificar as outras instituições, principalmente as outras instituições que a gente tem o ... o objetivo de ter uma imagem cada vez mais próxima. Aquelas instituições de primeira linha [...] a gente costuma sim ... vai, visita, levanta / vê quanto cobra, vê quais produtos tem, esse tipo de coisa. (9-B)

Com o grupo que a gente ta discutindo a pesquisa, qual um dos primeiros passos que a gente definiu: escolheu algumas instituições e fez uma distribuição, cada participante desse grupo estaria fazendo uma visita a uma das instituições [...]. (9-B)

Além da relação com o questionário, o primeiro trecho acima transcrito indica também aspecto definidor do ambiente de referência desta organização, na perspectiva daquela dirigente, qual seja, a sua identificação com IES consideradas 'de primeira linha'.

Já com relação a recorrer a especialistas externos à organização, também se observou certa congruência de respostas:

Acho que a gente é um pouco auto-suficiente. Assim, a gente chama, a gente trabalha junto mas a gente sempre desconfia, sabe ... a gente ... vem, olha, o que você acha, tudo mais [...] em alguns momentos pontuais a gente conta com alguns profissionais [...]. A competência tem que ser nossa também. (9-B)

Finalmente, houve respostas concernentes à participação de alunos nos discursos organizacionais em torno de questões vinculadas aos processos de avaliação (questão 7) e também respostas afirmando a ênfase em medidas para capacitação docente (questão 10):

Olha, os alunos têm várias oportunidades de se manifestar. Primeiro que é lógico, eles participam dos conselhos e ... [...] por meio dos processos de avaliação institucional. (9-B)

Em primeiro lugar a instituição ela disponibiliza verba pra todo e qualquer funcionário [...]. Então a gente tem um programa de bolsa estímulo, quer fazer um mestrado, quer fazer um doutorado ... o que ele quiser fazer de estudo ele tem direito a uma bolsa. (9-B)

Quanto ao resultado da análise temática de conteúdo a partir das entrevistas realizadas para este caso, identificou-se como termos mais frequentes no discurso dessas dirigentes: Postura da instituição em relação à legislação (8 vezes e avaliação ambígua); Avaliações das IES (6 vezes e avaliação desfavorável); Qualidade de ensino (6 vezes e avaliação favorável); Objetivos da organização (5 vezes e avaliação favorável) e Critérios oficiais de qualidade (4 vezes e avaliação ambígua).

Os esquemas interpretativos e interesses identificados neste caso são relacionados nos dois Quadros a seguir apresentados:

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Aquiescência em relação à legislação de ensino. - Flexibilização da avaliação e das exigências legais. - Responsabilidade educacional e gerencial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oferecer ensino de qualidade implica custos elevados. - Ensino superior privado se tornou imprescindível.
INTERESSE	
<ul style="list-style-type: none"> - Sustentabilidade financeira da instituição. - Crescimento da instituição. - Construir uma imagem diferenciada da instituição. 	

Quadro 16 – Valores, Crenças e Interesses Compartilhados na IES 30.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

VALORES	CRENÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Experiência profissional extra-docência. - Rigor nas avaliações oficiais. - Diversidade de modelos de ensino superior. - Atualização e inovação pedagógica. - Avaliação do ensino. - Privatização do ensino. - Ensino voltado às demandas do mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoção de preparação específica para o Provão atesta má qualidade do ensino ministrado. - Provão reflete aspectos qualitativos do ensino oferecido. - Critérios e avaliações oficiais refletem padrões mínimos de exigência. - Avaliações oficiais são imposição de organismos internacionais. - Critérios oficiais refletem um modelo único, baseado na universidade pública. - Não houve impacto efetivo da LDB sobre a prática da docência no ensino superior.
INTERESSES	
<ul style="list-style-type: none"> - Transformação da instituição em Centro Universitário. - Flexibilidade na gestão do corpo docente. - Obtenção de boas notas nas avaliações oficiais. - Barateamento do salário de docentes Qualificados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento quantitativo do setor educacional levará à melhora da qualidade. - Algum projeto pedagógico (qualquer que seja) é melhor que nenhum. - O cumprimento da lei é requisito moral pra exigir a sua mudança. - A legislação educacional reflete interesses privados de grupos específicos.

Quadro 17 – Outros valores, crenças e interesses identificados na IES 30.

Fonte: Dados elaborados pelo autor.

O primeiro valor relacionado acima, aquiescência em relação à legislação do ensino (Quadro 16) é aspecto-chave para este estudo. Ele foi identificado a partir dos seguintes trechos:

uma das nossas determinações é cumprir rigorosamente a legislação existente, até não concordando com ela ... em alguns pontos, mas nós a cumprimos, né. (9-A)

lei existe para ser cumprida! E quando nós não concordamos, nós discutimos, nós ... participamos ativamente, contestamos ... discutimos até o limite da legalidade. A legalidade aí então cumpre-se, né. (9-A)

tem uma questão, um aspecto que é tempo mesmo de trabalho. Como a gente tá ... porque o momento é ... é um momento que já dura quatro anos, né, mas ele é muito particular de credenciamento desse centro universitário. Então o que acontece? A gente tem muita coisa pra fazer, tanto coisas que a gente concorda quanto coisas que a gente discorda mas tem que ser feito, né, são as regras, é a legislação, é a prática, etc. (9-B)

por princípio essa instituição determinou que tudo aquilo que estiver escrito na legislação ou que for absolutamente por bom senso serão cumpridos, tanto que nós somos super legalistas, a gente atende a todos os critérios. A ... a gente sofre muito porque como nós temos cursos muito inovadores, às vezes a gente não consegue atingir os critérios, tem que ficar maquiando o atingimento desses critérios. Por exemplo, nós temos um curso de ... tecnólogo em gastronomia ... o cara que conhece ... da cozinha asiática, cozinha australiana, cozinhas todas do mundo ... não tem nem terceiro colegial se duvidar, entendeu? ... E que que você tem que fazer? Você tem que contratar um mestre bonitinho lá em engenharia química ou em nutrição ... pra acompanhar em sala de aula, porque nós temos que ter um número xis de professores. (9-B)

É necessário ressaltar que aquiescência, para essas dirigentes, não significa concordar com a legislação, mas tentar atendê-la, de uma forma ou de outra mesmo quando com ela não se concorda. A postura é legalista (como reconhece uma das dirigentes), no sentido de que o atendimento da legislação – e mesmo dos critérios – é visto como um fim em si mesmo. Há que se demonstrar o atendimento mesmo quando de fato o que é prescrito não foi alcançado. Note-se, no último trecho acima transcrito, a declaração de que a organização, por vezes, lança mão de artifícios para que o que é prescrito formalmente seja, de algum modo, atendido (os termos ‘ficar maquiando’, usados por uma das dirigentes).

Essas transcrições sugerem que a legislação – ou, parte dela – tem, para essas dirigentes, função apenas legitimadora, o que é reforçado por outro aspecto dos esquemas interpretativos da segunda dirigente, aqui mencionado pela estreita relação com o valor há pouco analisado. Este segundo aspecto é a crença de que o cumprimento da lei é requisito moral para exigir sua mudança (Quadro 17). Essa crença ratifica a definição da legislação de ensino como fonte de legitimidade, conforme acima apontado no discurso das duas dirigentes. Indica também essa aquiescência como obrigação moral ou social da organização, na perspectiva de suas dirigentes, como requisito até para exigir alterações nos parâmetros oficiais. A transcrição feita a seguir reforça a análise acima.

Porque eu acho que ... a legislação tem que ser cumprida, né. A gente vai lá, a gente briga, a gente se manifesta, ... Então quer dizer, a gente se manifesta contra, a gente vai aos congressos sempre falando: ‘Acho que tem que ser assim, tem que ser de outra forma, não é por aí ... Mas se a gente não partir ... do cumprir o que é legal, que moral a gente vai ter pra ... conseguir o que ... a mudança disso, né. (9-B)

Outro valor relacionado no Quadro 16 diz respeito à flexibilização da avaliação e das exigências legais, identificado com base nas seguintes transcrições:

Eu acho que eu tenho que ser avaliada em função do que eu propus no projeto, em função do local onde eu estou, dos objetivos a que me propus. Se isto está sendo alcançado ou não. (9-A)

Mas eu acho que aqueles formulários ... depois, a maneira como você preenche eles geram a nota automaticamente. Não permite ao avaliador que vem, se é uma pessoa séria ... expressar as nuances que existe numa avaliação, né. [...] É obrigado a puxar uma nota que gera um conceito pra cima ou pra baixo ... Você vive aí uma contradição, porque ao mesmo tempo em que você diz que a avaliação é objetiva ... não pode ficar ao sabor do avaliador, dos critérios subjetivos, por outro lado ela cerceia, por exemplo ela cerceia, por exemplo, um avaliador quando ele vai numa instituição que está fazendo um trabalho excelente, né, mas dentro das possibilidades daquela região. ... Do jeito que ta naqueles formulários, não dá ... não dá, fica preso em alguns critérios. (9-A)

A gente perde muito tempo com a burocracia e sobra pouco tempo para a filosofia. Só que a burocracia às vezes não é a burocracia que tinha que ser, entendeu? A ... acho que eles nem sempre escolhem a burocracia correta, que é ... essa coisa dos um terços da vida. (9-B)

Porque hoje o que acontece? O avaliador vem, ele tem um sistema que ele tem que preencher um conjunto de notas onde algumas delas vão ser inclusive geradas automaticamente ... no fundo eu até entendo que algumas coisas aconteçam dessa forma, mas não é porque a gente entende que tem que achar que tem que ser assim, né ... tinha que ter um pouquinho mais de flexibilidade. (9-B)

As transcrições acima revelam críticas a certos procedimentos implicados nas avaliações dos cursos e IES, principalmente o fato de as avaliações serem generalizadoras, isto é, não considerarem peculiaridades organizacionais e também a excessiva objetividade dos procedimentos de avaliação que, para aquela dirigente, afeta a validade da própria avaliação, porque impede o registro de informações importantes, não passíveis de objetivação.

Outras transcrições que evidenciam o valor aqui em análise são citadas abaixo:

Talvez em algumas áreas alguns critérios fazem menor sentido. Talvez em algumas áreas [isto é, em alguns cursos] faça menor sentido ter mestres e doutores, talvez em algumas áreas faça menos sentido ter ... ter ... é ... carga horária integral e pesquisa dentro da instituição ... Tinha que ser avaliado sob uma outra ótica, ... não a ótica do ... é assim e pronto. Isso resolve a burocracia, isso não resolve nosso problema do nosso dia-a-dia. (9-B)

Todos os itens têm que ser reavaliados, todos os itens. Alguns fazem sentido sim, outros não. (9-B)

Estas duas últimas transcrições fazem referência, paralelamente, também a outros aspectos importantes na análise dos valores e crenças predominantes entre essas dirigentes. Eles trazem para a discussão certa contradição discursiva em torno de um dos critérios de qualidade, qual seja, o critério de titulação. Note-se que principalmente no primeiro trecho transcrito a dirigente afirma não acreditar no impacto da titulação docente e da dedicação

integral de professores no ensino, ao menos em algumas áreas do conhecimento. Essa afirmação, contudo, entra em contradição com afirmações feitas pela dirigente principal da organização que, em sua entrevista, manifesta crenças contrárias a esta, em especial em relação à titulação.

Em função do padrão contraditório, tais aspectos não foram relacionados nos Quadros relativos aos esquemas interpretativos predominantes neste caso. Por outro lado, essas contradições e a afirmação – já analisada anteriormente – concernente aos procedimentos de ‘ficar maquiando’ os dados relativos à titulação docente para obter a pontuação exigida oficialmente, parecem apontar o conflito entre a prática organizacional e o discurso que se quer ou se pode assumir em público e, também, sugere a força da interpretação dos critérios como fonte de eficiência para a dirigente principal desta organização (9-A), à semelhança do que já se observou em relação a outro caso analisado neste estudo (terceiro caso, IES 21).

Continuando a análise dos aspectos relacionados no Quadro 16, observou-se a crença compartilhada de que oferecer ensino de qualidade implica custos elevados para as instituições de ensino, conforme se pode depreender das transcrições abaixo:

Desafio grande pra todas as instituições privadas é a questão do custo fixo que você tem ... um curso superior pra oferecer um curso de boa qualidade ... nos cursos que nós atuamos aqui ..., que são cursos de ... assim, de cunho contemporâneo ... também nós fazemos questão de oferecer ao aluno preparo profissional bastante acentuado, demanda um grau de investimento em infraestrutura e equipamentos. [...] Nós temos um custo fixo muito elevado, né. [...] Mas eu acho que o grande desafio hoje é você compatibilizar qualidade, custo e preço de mensalidade ... se você quer realmente oferecer um ensino de qualidade. Se você quiser ... fazer uma maquiagem, digamos, aí é possível. (9-A)

A gente acha que realmente você tem um ganho ... de qualidade quando você coloca os professores pra planejar juntos ... isso é um esforço, é um trabalho do cão, isso demanda muitas horas de professor que não é hora de sala de aula, né. Então isso tem um custo que nem sempre as instituições podem arcar. (9-A)

O [nosso] principal desafio é ... garantir sobrevivência sem perder ... a qualidade da educação. Assim é ... conseguir ... respeitando ... a filosofia educacional, os princípios educacionais, garantir a sustentabilidade do negócio. [Nós somos] uma instituição que não visa lucro ... Mas não é brincadeira, o custo da ... do ensino superior é muito alto ... Nosso prazer só existe porque a gente quer fazer o melhor possível, entendeu? Só que a gente não pode perder de vista a sobrevivência do negócio, a gente não pode quebrar isso aqui. (9-B)

Nos trechos acima pode-se observar que, além da questão da qualidade de ensino, os próprios critérios oficiais – principalmente corpo docente e infraestrutura – são também vinculados discursivamente com o custo das instituições de ensino. Parece importante notar,

ainda, que para aquelas dirigentes o custo é um limitador da possibilidade de atender a contento os critérios oficiais e, portanto, de oferecer ensino de qualidade. De igual modo, é importante ressaltar que essas transcrições trazem implícita uma visão dos critérios oficiais como diretamente vinculados à qualidade de ensino e, deste modo, como fonte de eficiência.

O aspecto aqui analisado reflete ainda dois pontos do ambiente de referência: primeiramente, revela foco sobre a identificação que se faz da organização com o setor privado de ensino superior, ainda que sem fins lucrativos. O segundo aspecto, de natureza normativa, é a sugestão da obrigação social de se manter a sustentabilidade da organização, ao mesmo tempo em que se procura oferecer ensino de qualidade.

As mesmas transcrições acima feitas dão margem, também, à identificação de interesse compartilhado por aquelas dirigentes, isto é, a necessidade de sustentabilidade financeira da instituição (Quadro 16). Assim, há que se ressaltar a relação negativa entre o atendimento dos critérios oficiais e certos objetivos organizacionais, sendo possível apontá-los – neste caso – como limitadores do alcance daqueles objetivos. Este aspecto da definição ambiental será retomado mais adiante. Ainda quanto a este interesse, alguns outros trechos das entrevistas lhe dão sustentação:

Acho que não adianta a gente ser hoje uma PUC, maravilhosa, que ta quebrando ... Mas também não adianta ser uma UNIP, Uninove, que só ta preocupada em fazer seu caixa e pouco preocupada com aquilo que ele ta oferecendo pro seu aluno. (9-B)

Essa instituição ... apesar de ser subsidiada, a gente tem que ser auto-sustentável. (9-B)

Note-se nessas transcrições a mesma identificação e a mesma obrigação social há pouco identificadas como elementos do ambiente de referência desta organização. Esses mesmos elementos vão ocorrer ainda em relação a outros aspectos dos esquemas interpretativos predominantes neste caso.

Outro elemento da face moral deste interesse aqui expresso se revela na responsabilidade educacional e gerencial como um último valor compartilhado na cúpula desta organização (Quadro 16). Como já se pode perceber nos trechos acima, isso implica, para aquelas dirigentes, a expectativa de oferecer as melhores condições de ensino possíveis mas sem comprometer financeira e, em consequência, gerencialmente, as IES. Os trechos transcritos a seguir também se referem aos aspectos aqui analisados:

A gente entende é que assim, se a gente for fazer tudo o que for ideal pra educação ... ter os melhores docentes, os melhores salários, as melhores condições, tudo mais, isso é uma conta que não tem fim. Assim eu vou tar sendo muito mais irresponsável, porque apesar da / da questão ética e responsável de querer ser / oferecer o melhor, talvez eu possa

oferecer esse melhor só por cinco anos e depois isso vai acabar. Acho que eu vou fazer muito mais pela sociedade ... poder fazer o melhor que eu posso pra sempre. (9-B)

Pra mim hoje qualidade na educação tem que ser uma proposta meio que dialética entre a qualidade mais instrumental ... que seria ... eu posso chamar de qualidade total, uma perspectiva de qualidade mais gerencial, com a qualidade educacional. (9-B)

Prosseguindo na análise dos aspectos relacionados no Quadro 16, a crença de que o ensino superior privado se tornou imprescindível foi observada a partir dos trechos abaixo transcritos. Note-se a identificação que se faz da organização com o setor privado de ensino:

Queira ou não, hoje não dá mais pra prescindir do ... ensino superior privado. É ele que está atendendo a demanda que foi gerada. Não é o setor público. Então não dá pra prescindir. (9-A)

Eu acho que tem que privatizar, o governo não tem condições financeiras hoje de suportar hoje o ... de ... dar ao país aquilo que ele precisa em termos de educação, [...] (9-B)

Esse aspecto dos esquemas interpretativos se relaciona com um dos interesses compartilhados, construir uma imagem diferenciada da instituição, que é discursivamente apresentado no contexto da crítica de uma das dirigentes à visão negativa geralmente divulgada e erroneamente generalizada quanto a instituições privadas de ensino superior:

Tenho certeza, só é bom o que é público. Ou assim, né, eles abrem uma exceção ... pras confessionais ou então pra instituição de onde você vem, que tem renome ... Senão ... privado é sinônimo de ... caixa registradora ... caixa registradora pra ganhar dinheiro e aí eles não distinguem uma coisa da outra, jogam tudo no mesmo balaio. (9-A)

Já para a segunda dirigente tal interesse implica igualar a imagem da instituição sob sua direção com a de outras IES consideradas de alta qualidade:

A gente tem sim prática de ... de verificar as outras instituições, principalmente as outras instituições que a gente tem o ... o objetivo de ter uma imagem cada vez mais próxima. ... aquelas instituições de primeira linha, como a das comunitárias, algumas das públicas e a das privadas que a gente considera as instituições às quais a gente quer ter uma imagem muito parecida. (9-B)

Finalmente, um último interesse compartilhado nesse caso é o crescimento da instituição, identificado a partir das seguintes transcrições:

Olha, atualmente ... nós somos uma instituição pequena. Nossa proposta não é ser uma instituição, digamos, de massa, não é essa a nossa proposta, né. Como você viu no questionário a faixa de alunos de graduação é pequena e não irá crescer muito mais. Nossa proposta é chegar aí na graduação aos quatorze mil, e manter por aí. (9-A)

“Objetivos relativos aos Negócios: 1 – Crescimento” (Proposta estratégica da organização).

Além desses aspectos compartilhados, outros valores, crenças e interesses também foram identificados e, apesar de não compartilhados explicitamente, alguns deles são relevantes para os objetivos deste estudo.

Neste sentido, três aspectos foram identificados no discurso de uma das dirigentes desta organização, tendo estes aspectos relação com o interesse de diferenciação da imagem da instituição já há pouco analisado. Identificou-se, assim, o rigor nas avaliações oficiais e a diversidade de modelos de ensino superior como valores e também a crença de que os critérios oficiais refletem modelo único de ensino superior, baseado na universidade pública (Quadro 17), todos evidenciados a partir dos trechos abaixo transcritos:

Então a maneira de mudar isso [a visão negativa quanto às organizações privadas de ensino superior] é participar e ... provar que se pode fazer um bom trabalho. Junto, eu acho que uma atuação bastante rigorosa do Ministério da Educação também. Não autorizar qualquer coisa, não permitir qualquer coisa. (9-A)

Por outro lado, eu acho que os critérios ainda obedecem muito a uma visão de ... a uma visão tradicional de ensino superior, né. Ah ... quando um modelo que se vem é um modelo da universidade ... isso não é a única coisa boa ou única coisa possível. (9-A)

Eu acho que o ensino superior comporta diferentes modelos. E é essa mentalidade que deve ser mudada. (9-A)

Além de certa crítica a pontos das avaliações e critérios oficiais, estes aspectos – em especial o primeiro valor – vinculam a aplicação rigorosa dessas avaliações à mudança da imagem da instituição, o que pode ser entendido como a sua aceitação, por esta dirigente, como fonte de legitimidade, ao menos nesses aspectos aqui apresentados.

Pontos de crítica quanto aos critérios oficiais e mesmo à legislação de ensino foram também observados nos trechos discursivos nos quais se identificou a atualização e inovação pedagógicas como valor para uma das dirigentes.

Você viu aí ... com a nova LDB, a lei de 96, né, toda uma mudança de ... de conceitos ... de questões, flexibilidade, flexibilidade em toda ela, né. Agora se você vai ver o que foi / o que foi aprovado, com o que propunha Darcy Ribeiro, tem uma grande diferença ... E por outro lado, se vai ver efetivamente o que mudou na prática ... é mínimo, é mínimo, sabe. Se continua entrando em sala de aula e falando as mesmas coisas que se falava há 10 anos atrás. Então não tem uma consequência ... realmente nessa qualidade. (9-A)

Mudam as leis, mudam as modas, e o ensino dentro da sala de aula continua o mesmo. (9-A)

No tocante às crenças relacionadas no Quadro 17, observou-se como relevante para este estudo a noção de que o Provão reflete aspectos qualitativos do ensino oferecido pelas IES, que indica a aceitação da eficiência deste instrumento oficial de aceitação do ensino superior, ao menos para uma das dirigentes, conforme se pode notar no trecho abaixo:

Nós criticamos duramente essa questão de uma instituição preparar para o Provão. Isso desvirtua ... a proposta do Provão ... concorde você ou não com ela, e também não possibilita que a instituição avalie o ensino que ela está fazendo ... de uma certa maneira até desqualifica esse ensino, se precisa preparar para o Provão [...] então que uma instituição tenha que preparar especificamente para o Provão ... alguma coisa não tá indo bem ali. (9-A)

Outra crença identificada nas entrevistas e que sugere também a aceitação dos parâmetros oficiais de qualidade como fonte de eficiência (ao lado da sua aceitação como fonte de legitimidade, já apontada) refere-se à noção de que critérios e avaliações oficiais refletem padrões mínimos de exigência (Quadro 17), em conformidade com as transcrições a seguir:

sabe, é um mínimo, docência, infraestrutura e ... os projetos pedagógicos, né, o que que a instituição se propõe? (9-A)

a instituição se propõe, como mínimo, atender a isso. (9-A)

Eu acho que ... eles [parâmetros, principalmente Provão] recolhem ... questões que os alunos devem dominar ... independente da região em que esteja. (9-A)

Deste modo, a aceitação da validade efetiva desses parâmetros parece não se dar, no discurso dessa dirigente, de forma irrestrita. Os critérios e instrumentos são definidos como parâmetros mínimos de qualidade, implicando então a expectativa de que a instituição consiga ir além deles para obter real qualidade de ensino. Em conformidade com outros valores e crenças anteriormente analisados, parece possível até afirmar que, em relação a certos critérios oficiais, há inclusive que se desconsiderar ou, no máximo, criar artifícios para representar seu cumprimento ('fazer maquiagens') caso se queira oferecer ensino de qualidade.

Observou-se ainda crença de que algum projeto pedagógico (qualquer que seja) é melhor que nenhum (Quadro 17), que sugere a aceitação da eficiência desse critério para o ensino, ao mesmo tempo que ratifica a sua definição como necessidade mínima, como

requisito básico mas que não pode ser tomado como suficiente para a oferta de ensino de boa qualidade:

A proposta pedagógica sem dúvida, porque ela ... assim, você tem que ter uma proposta pedagógica, seja ela qual for. Já ouvi muita gente dizendo: 'Imagina, que absurdo, escrever um projeto pedagógico, você tar desperdiçando dinheiro' ... Já ouvi, eu tive que brigar por causa disso. (9-B)

Finalmente, um último aspecto relevante, mencionado no Quadro 17, refere-se ao interesse na obtenção de boas notas nas avaliações oficiais que, por sua vez, vai indicar a aceitação dos critérios e avaliações como fonte de legitimidade.

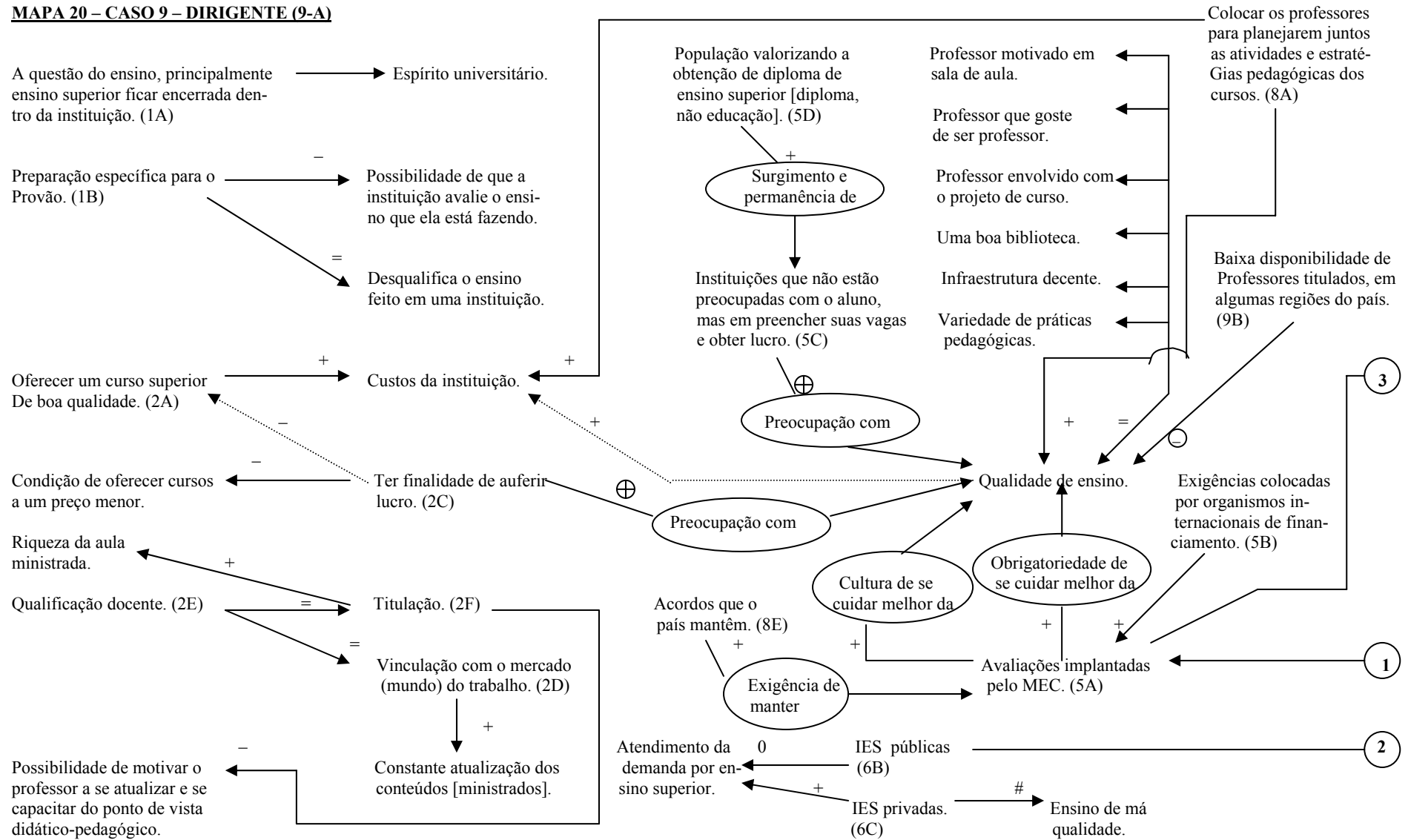
Eu acho que se as exigências burocráticas em volta fossem menores a gente teria mais condições de ficar / em vez de ficar preocupando, 'tem um terço?' 'Tem trinta e um por cento ou trinta e dois por cento?' 'Manda não sei quem contratar um professor pra aumentar isso', não sei o que lá, porque a gente quer um terço, porque a gente quer receber a melhor nota. A gente teria muito mais condições de pensar qual que é a porcentagem ideal para a minha instituição. (9-B)

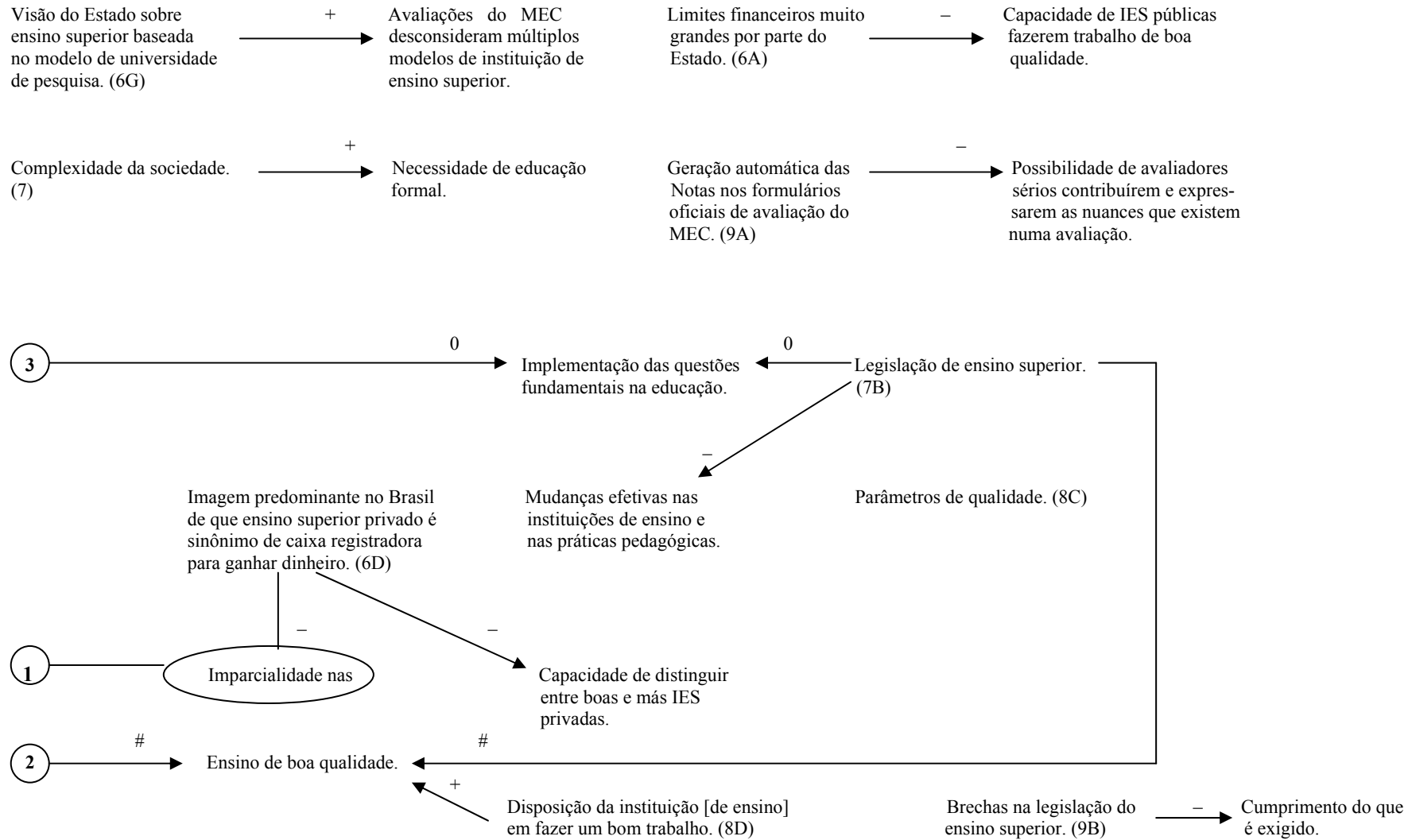
Na transcrição acima, dois pontos merecem ser destacados. Primeiramente, deve-se notar que a dirigente declara haver, na instituição, esforço para atender certos critérios oficiais com o único objetivo de obter boas notas, o que é indicativo da sua aceitação enquanto fonte de legitimidade. Além disso, para aquela dirigente estes aspectos dos critérios oficiais se constituem em barreiras para adoção de adaptações que de fato tenham validade e impacto efetivo na qualidade do ensino ministrado na instituição.

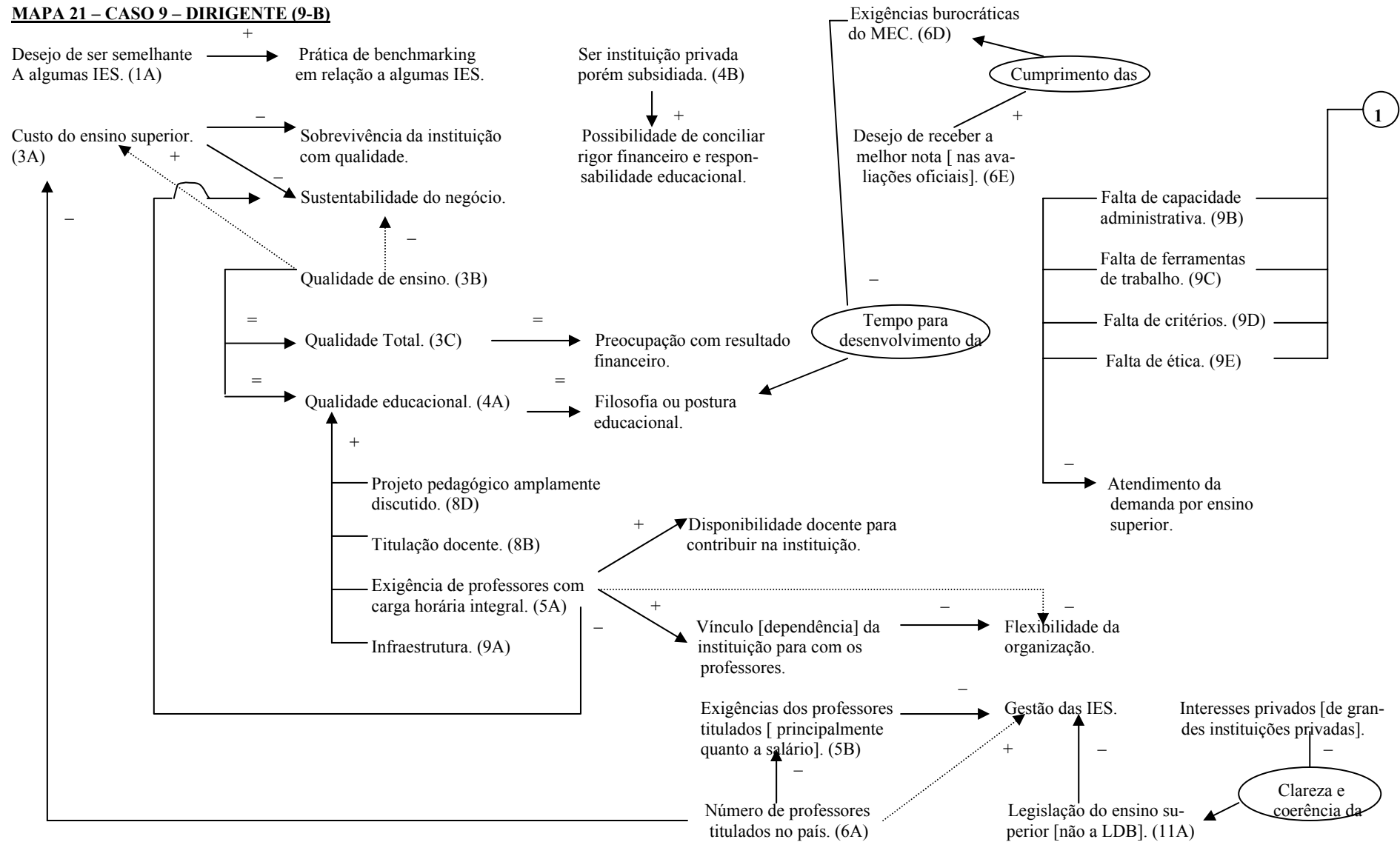
Em resumo, os esquemas interpretativos e interesses identificados neste caso (e mesmo algumas contradições evidenciadas no discurso das dirigentes entrevistadas) sugerem que o padrão interpretativo predominante nesta organização, em relação aos parâmetros oficiais, não apresenta predominância clara, sendo melhor descrito como padrão duplo, isto é, como aceitação da validade daqueles parâmetros tanto como fonte de eficiência quanto como fonte de legitimidade.

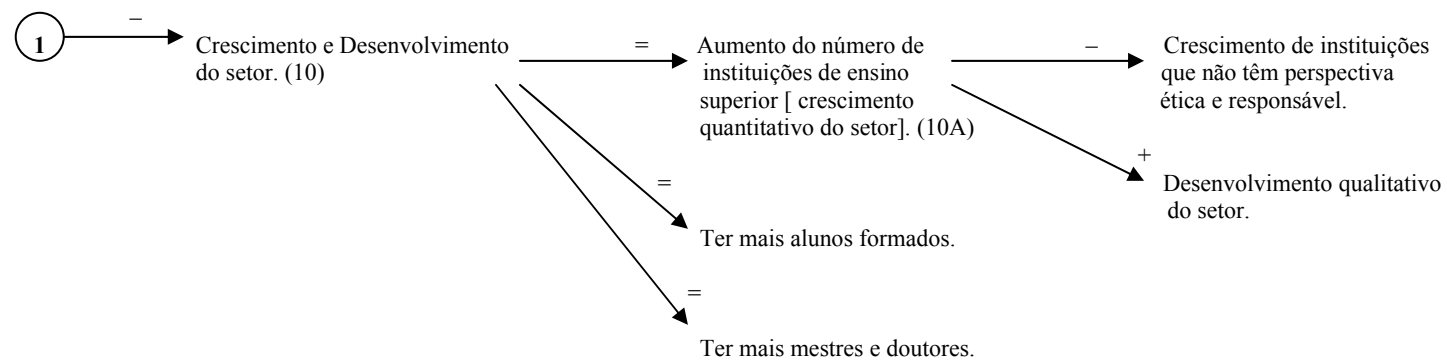
Em relação ao ambiente de referência, parece possível indicar que os elementos predominantes são de natureza normativa, referindo-se à obrigação social de cumprir a lei, conforme definido pelas dirigentes, inclusive para que se possa pleitear certas mudanças.

A seguir, podem ser observados os mapas cognitivos referentes a este caso, que são então analisados tanto para a confirmação das evidências relativas ao significado dos parâmetros oficiais quanto para a descrição do ambiente da organização aqui estudada.

MAPA 20 – CASO 9 – DIRIGENTE (9-A)

MAPA 20 – Caso 9 – Dirigente (9-A) – Continuação.

MAPA 21 – CASO 9 – DIRIGENTE (9-B)

MAPA 21 – CASO 9 – DIRIGENTE (9-B) – Continuação.

No primeiro mapa (dirigente 9-A), o conceito 2F (titulação) é relacionado positivamente com a riqueza da aula ministrada, o que sugere a interpretação deste critério como fonte de eficiência no ensino. De igual modo as avaliações oficiais (conceito 5A) são definidas como positivamente relacionadas com certa cultura de se cuidar melhor da qualidade de ensino nas IES. Ainda, qualidade de ensino é definida, por esta dirigente, como sendo igual a alguns dos critérios oficiais (infraestrutura principalmente). Estes e outros conceitos e relações apontam na mesma direção da eficiência dos critérios oficiais.

Por outro lado, o mesmo conceito 5A é definido, por esta dirigente, como não tendo necessariamente efeito sobre a implementação de questões fundamentais na educação. Também os conceitos 7B (legislação) e 8C (parâmetros de qualidade) são definidos como não sendo iguais a ensino de boa qualidade. Esses aspectos revelam, então, padrão contraditório em relação ao que há pouco se evidenciou, isto é, em relação à aceitação dos parâmetros como fonte de eficiência.

No mapa relativo à dirigente 9-B o conceito 6E (desejo de obter a melhor nota nas avaliações oficiais) é apresentado como explicando o cumprimento de algumas exigências do MEC. Essa relação aponta para a busca por legitimação a partir dos critérios oficiais. De igual modo (e como já evidenciado na análise dos esquemas interpretativos), cumprir o que é legalmente prescrito (conceito 8C) é relacionado positivamente com a possibilidade de mudar aspectos da legislação. Por outro lado, neste mesmo mapa titulação docente (8B), infraestrutura (9A) e projeto pedagógico (8D) são entendidos como diretamente relacionados com a qualidade educacional (4A), o que indica a sua aceitação também como fonte de eficiência.

Deste modo, o mesmo padrão evidenciado com as análises dos esquemas e interesses se repete aqui: neste caso, os parâmetros oficiais são aceitos como fonte de eficiência e como fonte de legitimidade.

No que concerne à definição da situação ambiental, pôde-se identificar dados relativos à primeira definição, relativa aos constituintes e demandas ambientais. No primeiro mapa, qualificação docente (2E) é explicada como vinculação com o mercado (2D), o que parece sugerir o mercado como constituinte importante na questão dos critérios oficiais. De igual modo os conceitos 5B e 8E, que se relacionam diretamente com as avaliações oficiais, indicam também agências ou organismos internacionais, além do Estado, como constituintes ambientais. Todos esses constituintes, por outro lado, são vistos como demandando o cumprimento ou atendimento dos critérios e avaliações oficiais.

No segundo mapa, o Estado aparece como constituinte importante, na figura do MEC. Também se observa a relação inversa entre interesses privados e a clareza da legislação do ensino superior (conceito 11A), o que indica que grandes IES privadas são definidas como outro grupo importante de constituintes.

Neste caso, então, a definição ambiental predominância parece ser de multiplicidade de constituintes mas com unicidade de demandas.

Quanto à dependência em relação aos constituintes, parece plausível afirmar que ela é definida, neste caso, como alta em relação ao Estado, mas não em relação aos outros constituintes.

A noção de imposição para explicar a exigência de organismos internacionais para a manutenção das avaliações oficiais (conceitos 8E e 5B), implica alta dependência do próprio Estado para com esses constituintes (tanto quanto, no segundo mapa, a dependência do Estado em relação a interesses privados – conceito 11A). Esse aspecto foi também identificado na análise das crenças (Quadro 17), como se percebe nas seguintes transcrições:

Eu acho que ninguém ... pode ser ingênuo, essas avaliações implantadas na gestão anterior fazem parte claramente de exigências colocadas por organismos de financiamento internacionais, fazem parte desse modelo, né. (9-A)

Esses instrumentos têm que ser mantidos por força de acordos que o país mantém. (9-A)

Quanto ao conteúdo dos requisitos institucionais, já a análise de alguns aspectos dos esquemas interpretativos e interesses predominantes nesta organização – principalmente o interesse em sustentabilidade financeira apontaram a relação inversa entre atendimento dos critérios e o alcance de determinados objetivos, sugerindo a sua definição como fatores limitadores.

Neste mesmo sentido, no segundo mapa, o conceito 6D (exigências burocráticas do MEC) é inversamente relacionado com o desenvolvimento de uma filosofia educacional (isto é, com efetiva preocupação para com o ensino) nas IES. Também a possibilidade de atender aos critérios propostos pelo MEC são inversamente relacionados com a oferta de cursos inovadores (conceito 8A). Outra relação que aponta no mesmo sentido é a que a dirigente estabelece entre o conceito 11A (legislação) e a gestão de IES. Parece então possível concluir, aqui, pela definição dos parâmetros oficiais como predominantemente limitadores dos objetivos organizacionais, neste caso, tanto objetivos materiais (sustentabilidade financeira, custo do ensino) quanto objetivos educacionais e não materiais (desenvolvimento de filosofia educacional, facilidade de gestão, inovação).

Em relação ao quarto ponto, os critérios foram predominantemente definidos como difundidos por coerção. Note-se, por exemplo, as duas transcrições há pouco feitas e relativas à definição dos critérios como provenientes de exigências internacionais. No primeiro mapa, isso é expresso nas relações em torno dos conceitos 8E e 5B. Também corrobora esta definição a relação entre 5A (avaliações) e a obrigatoriedade de se cuidar melhor da qualidade nas IES. De igual modo e ainda neste primeiro mapa, o dirigente sugere que brechas na legislação (9B) é inversamente relacionada com o cumprimento do que é exigido, o que só pode ser compreendido se, para ela, há intenções nas IES de não cumprir pelo menos algumas das exigências legais. Apesar disso, a primeira dirigente também sugere algum grau de difusão espontânea, quando relaciona positivamente as avaliações (5A) com certa cultura de se cuidar melhor da qualidade de ensino. Mesmo assim, isso não parece suficiente para negar que, neste caso, a definição predominante, no que concerne ao quarto ponto, é de coerção, apesar de que as relações aqui explicitadas não sugerem que para essas dirigentes isso tenha significado negativo, uma vez que essa coerção gera maior cuidado com qualidade, por exemplo.

Quanto ao último ponto, algumas relações e conceitos parecem indicar um padrão neste caso. No segundo mapa, alguns critérios oficiais são vistos como resultando em maiores custos para as IES (conceito 3A), o que, por sua vez, se relaciona inversamente com a sobrevivência e sustentabilidade das instituições e a possibilidade de oferta de ensino com boa qualidade. Os critérios são também definidos como afetando negativamente o grau inovação dos cursos superiores (8A). No primeiro mapa, o conceito 9A, a geração automática de notas em algumas avaliações, é inversamente relacionado com a possibilidade de os avaliadores contribuírem e expressarem nuances pertinentes a diferentes IES. Todas essas relações parecem sugerir um padrão de incerteza proveniente dos parâmetros oficiais, neste caso, não tendo essa incerteza qualquer significado positivo.

Finalmente, em relação ao ambiente institucional de referência, o conceito mais evidente, observado nos mapas relativos a este caso, foi o conceito 8C, no segundo mapa. Como se percebe, ele ratifica a predominância de elemento normativo.

4.4 Fase 3: Análise Comparativa dos Casos.

Na fase anterior da descrição e análise dos dados pertinentes a este estudo, os nove casos foram analisados individualmente no intuito de descrever os padrões de interpretação e de cognição dos respectivos dirigentes em relação aos critérios e instrumentos oficiais de avaliação da qualidade de ensino.

Nesta terceira fase, aquelas informações anteriormente obtidas são comparadas no intuito de se evidenciar a validade ou não das hipóteses norteadoras deste estudo e também – e em consequência – identificar outras informações relevantes concernentes às implicações dos resultados aqui obtidos.

No tocante à primeira hipótese de estudo, as respostas estratégicas declaradas pelos dirigentes, que foram descritas e analisadas no ponto 4.2. desta Análise de Dados permitem confirmá-la, respeitado um dos limites deste estudo, qual seja, a de que se analisam aqui as respostas estratégicas apenas a partir do que os dirigentes declaram fazer. Naquele ponto observou-se que as respostas obtidas por meio de questionário indicam predominância de Aceitação parcial como resposta estratégica, em um grupo, Cooptação, em outro pequeno grupo de IES, e Rejeição parcial dos parâmetros, em um terceiro grupo. Ainda que não se tenha obtido padrões de respostas estritamente semelhantes ao modelo de respostas estratégicas proposto inicialmente (aquiescência, compromisso, evasão, oposição e manipulação), os três grupos identificados não são incoerentes com ele, porque refletem as mesmas diferenças gerais que aquele modelo procura retratar, apenas que aqui de forma menos precisa.

No tocante às demais informações, relativas aos esquemas interpretativos e definições ambientais, elas serão primeiramente comparadas considerando-se os grupos de IES, agrupados de acordo com suas respostas estratégicas declaradas, isto é, um grupo de IES com resposta classificada como de Aceitação Parcial (casos 1 a 5) e outro grupo com IES cuja resposta foi classificada como de Cooptação (caso 6) e Rejeição Parcial (casos 7 a 9)³⁰, doravante chamado apenas de grupo de IES com resposta do tipo Rejeição Parcial (como já se adotou nas proposições e hipóteses).

³⁰ Conforme já se informou no capítulo referente à metodologia do estudo, a IES pertencente ao grupo inicialmente classificada como de Cooptação é aqui analisada junto com as IES do grupo de Rejeição Parcial, uma vez que cooptação, no sentido teórico-conceitual que embasa esta tese, é também uma forma de rejeição de critérios institucionais. Já nas proposições e hipóteses de estudo a noção de cooptação é considerada em conjunto com a rejeição.

As informações obtidas com as análises de dados dos casos individuais são resumidas nos Quadros comparativos 18 e 19, abaixo apresentados. O Quadro 18 refere-se a algumas informações gerais, relativas especificamente a valores, crenças e interesses mais freqüentemente observados nos casos anteriormente analisados. A comparação efetuada indica já algumas informações relevantes, que serão aqui consideradas brevemente, mas que servirão de apoio para as conclusões deste estudo.

Já o Quadro 19 se refere aos dados centrais desta pesquisa e sua comparação visa a responder as hipóteses de estudo anteriormente formuladas. Neste quadro, o item (a.) indica o significado predominante atribuído em cada caso individual aos parâmetros oficiais de qualidade de ensino, identificados como eficiência (fonte de eficiência) e/ou legitimidade (fonte de legitimidade). Já o item (b.) indica a definição ambiental predominante entre os dirigentes das IES estudadas, referindo-se o ponto (1.) ao número de constituintes ambientais exercendo pressão; o ponto (2.) à existência ou não de alta dependência em relação aos constituintes ambientais; o ponto (3.) ao conteúdo das demandas institucionais; o ponto (4.) à forma de difusão dos parâmetros; e, finalmente, o ponto (5.) à estrutura do ambiente. O item (c), por sua vez, refere-se aos elementos predominantes no ambiente institucional de referência daqueles casos, se elementos regulativos, e/ou elementos normativos e/ou elementos cognitivos. Todos esses pontos são analisados, em conformidade com a linha teórica deste estudo, da perspectiva dos dirigentes participantes.

	CASOS								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
- Ensino voltado para o mercado.	X	X		X	X	X	X	X	X
- Aquiescência.	X	X	X	X	X	X			X
- Conceitos Provão e/ou critérios refletem /tem relação com real qualidade.	X	X	X	X	X				
- Divulgação/construção da imagem.	X	X	X	X	X			X	X
- Critérios e avaliações oficiais são parâmetros mínimos.						X	X	X*	X

Quadro 18 – Valores, crenças e interesses mais freqüentes nos casos 1 a 9.

Fonte: Dados compilados pelo autor.

* Expresso na crença: “cumprimento dos critérios oficiais ajuda, mas é insuficiente para garantir boa formação profissional no ensino superior”.

Note-se, no Quadro 18, que os aspectos mais freqüentemente identificados nos casos analisados para este estudo foram o ensino voltado para o mercado, valor que teve o mesmo significado em todas as organizações onde ele foi observado; a aquiescência (à legislação ou aos parâmetros relativos a qualidade de ensino) que, como se verá na análise dos dados resumidos no Quadro 19, abaixo, tem diferentes significados naquelas organizações; e o interesse na divulgação ou construção da imagem da organização, também com o mesmo significado em todos os casos onde foi observado.

Por outro lado, dois aspectos dos esquemas interpretativos predominantes parecem diferenciar os casos, e isso em conformidade com os respectivos grupos de resposta estratégica. Assim, nota-se que a crença de que os conceitos obtidos nas avaliações oficiais ou em relação aos critérios oficiais de qualidade refletem a real qualidade do ensino predomina entre as organizações do primeiro grupo (IES 1 a 5), relativas à resposta estratégica identificada como de Aceitação parcial.

Já a crença de que os critérios e avaliações oficiais representam parâmetros mínimos de qualidade predomina no segundo grupo de IES (6 a 9), referidas aqui como de Rejeição parcial dos parâmetros. Esta crença, conforme identificada naquelas organizações de ensino, implica reconhecer alguma validade naqueles critérios e avaliações mas, principalmente, indica visão minimalista em relação a eles, isto é, implica na sua interpretação como fatores que não contêm em si toda a complexidade implicada na questão da qualidade de ensino. Em decorrência, freqüentemente as explicações em torno desta crença dão no sentido de indicar-se a necessidade de ‘ir além’ dos critérios oficiais (ver, por exemplo, os casos 6 e 8). Essa crença, portanto, do modo como identificada naqueles casos, indica preocupação com qualidade, ao contrário do que se possa à primeira vista imaginar, mas ao mesmo tempo implica reconhecer que o alcance daquela qualidade de ensino esperada, desejada ou necessária, há que não se deter apenas no atendimento dos critérios, uma vez que eles não se referem (no sentido de relação entre referente e referência) a qualidade de ensino, mas apenas a alguns aspectos dessa qualidade.

Já no primeiro grupo, o que parece estar implicado é a aceitação dos parâmetros como de fato fazendo referência à real qualidade, ou a tudo o que pode estar nela implicado.

As conseqüências e implicações destas constatações aqui apenas indicadas são trabalhadas de forma mais extensa nas conclusões deste estudo, onde se faz a relação do que aqui se aponta com outras informações obtidas a partir de outros dados deste estudo, informações estas contidas no Quadro 19, abaixo apresentado.

			CASOS								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
(a) INTERPRETAÇÃO	Eficiência		X	X	X	X	X				X
	Legitimidade		X	X		X	X	X	X	X	X
(b) DEFINIÇÃO AMBIENTAL	1. Constituintes	Univocidade		X	X	X		X			
		Multiplicidade	X				X		X	X	X
	2. Dependência	Sim	X			X	X	X	X	X	X
		Não		X	X						
	3. Conteúdo	Consistência	X	X	X	X	X	X	X		
		Limitação			X					X	X
	4. Controle	Ac. espontânea		–	–						
		Coerção	X	–	–	X	X	X	–	X	X
	5. Estrutura	Segurança		X	X	–	X	–		–	
		Incerteza	X		X	–		–	X	–	X
(c) AMBIENTE INSTITUCIONAL DE REFERÊNCIA	Elementos regulativos					X		X	X	X	
	Elementos normativos		X	X	X	X	X	X	X		X
	Elementos cognitivos		X	X	X	X	X	X		X	

Quadro 19 – Interpretação dos parâmetros oficiais e definição do contexto ambiental nas IES IES selecionadas para o estudo.

Fonte: Dados compilados pelo autor.

No Quadro 19, em relação à interpretação dos parâmetros oficiais de qualidade (a.), nota-se que no primeiro grupo de IES, casos 1 a 5, predomina um padrão duplo, de significação dos parâmetros como fonte tanto de eficiência (todos os cinco casos deste grupo) quanto como fonte de legitimidade (com exceção do terceiro caso). Os estudos individuais de casos indicaram que, apesar de haver predominância da aceitação dos parâmetros como fonte de eficiência, o discurso da intenção de obter legitimidade a partir deles também esteve presente e de forma importante em quase todos esses casos.

Já em relação ao segundo grupo de IES, casos 6 a 9, predomina significação dos parâmetros oficiais como fonte de legitimidade no discurso dos dirigentes daquelas organizações (com exceção do caso 9, onde se observou também padrão duplo).

Deste modo, é plausível afirmar que essas informações confirmam a hipótese 2, isto é, permitem afirmar que é válida a afirmação de que há relação entre o tipo de resposta estratégica declarada e a interpretação predominante, nas IES aqui estudadas.

O padrão identificado a partir dos dados, contudo, mostrou-se diferente do que se esperava em princípio. Esperava-se que, em relação às IES com resposta do tipo Aceitação, predominasse interpretação dos parâmetros oficiais como fonte de eficiência. O padrão duplo identificado aponta, então, que os dados não confirmaram a hipótese 2.a., pelo menos na forma dicotômica em que ela foi elaborada.

Este mesmo padrão dicotômico, contudo, mostrou-se válido para os casos do grupo de Rejeição Parcial. Em relação àquele grupo, os dados confirmaram a hipótese 2.b., indicando a validade da afirmação que vincula – nos limites dos casos aqui analisados – respostas estratégicas classificadas como de Rejeição dos parâmetros oficiais com a sua interpretação enquanto fonte de legitimidade, predominantemente.

Os resultados relativos a esta dimensão interpretativa merecem algumas considerações. No tocante à hipótese 2.a., esperava-se que à classificação da resposta estratégica como de aceitação das determinações legais – que implica, pelo menos formalmente, maior adesão àquelas determinações – correspondesse a declarações de aceitação da sua validade enquanto fonte de eficiência para o ensino. Esperava-se, assim, que nesses casos se repetisse a predominância de justificativa técnica para a aceitação dos parâmetros de qualidade, uma vez que a eles se declara aderir e uma vez que justificativas técnicas são, em princípio, socialmente mais legítimas, como se discutiu na base teórica deste estudo.

Os resultados, se não confirmaram a hipótese correspondente, não negaram completamente o pressuposto de fundo, uma vez que o que se evidenciou foi um padrão duplo, e não a negação da eficiência. Deve-se notar, primeiramente, que nenhum caso evidenciou aceitação total e irrestrita dos parâmetros em sua resposta estratégica. Trata-se de Aceitação Parcial, e não aquiescência completa e irrestrita. Além disso, deve-se notar que se trata aqui de determinações legais relativamente recentes e, portanto, ainda em processo de internalização. Parece plausível supor, então, que esse padrão duplo, identificado nestes casos, indica que o processo de institucionalização dos parâmetros oficiais de qualidade está mais neste grupo de IES, mas ainda não se efetivou completamente. Ou, em termos mais precisos, pode-se afirmar que o grau de institucionalização daqueles parâmetros é, nestes casos, mais elevado do que no grupo de rejeição.

Já os dados relativos ao grupo de Rejeição confirmaram a expectativa teórica: uma vez que os parâmetros são rejeitados (ainda que parcialmente) mas precisam ser, de algum modo, implementados (deve-se lembrar que a existência e continuidade do funcionamento de uma IES implica, necessariamente, algum grau de atendimento da legislação), o atendimento da legislação será justificada como forma de obter legitimidade ou, evitar sanções legais.

No tocante à definição ambiental (b.), o Quadro 18 apresenta apenas algumas das informações relevantes obtidas com os casos. Nele estão contidas as informações referentes estritamente às características ambientais conforme se pôde identificar a partir dos dados, mas o Quadro não inclui os diferentes significados atribuídos àquelas características, nos diferentes grupos de IES, que também foram considerados nas análises dos casos individuais.

Em relação à primeira dimensão da definição ambiental, referente ao número de constituintes, observa-se no Quadro 18 diferença no padrão de respostas. Nos casos correspondentes ao grupo de Aceitação Parcial (casos 1 a 5) identificou-se predominância de casos onde o ambiente é definido como caracterizado por univocidade de constituintes, isto é, um único agente importante exercendo pressão nas questões relativas aos parâmetros oficiais de qualidade.

Já entre os casos do grupo de Rejeição Parcial (casos 6 a 9), identificou-se predominância de casos onde o ambiente é definido como caracterizado por multiplicidade de constituintes.

Quanto à segunda dimensão da definição ambiental, diminui a diferença entre os dados observados nos dois grupos de casos. Pode-se notar que apenas no grupo de Aceitação Parcial foram identificados casos onde não se descreveu a relação da organização com um ou mais dos constituintes ambientais como sendo de alta dependência: os casos 2 e 3.

Em relação à terceira dimensão, todas as organizações do grupo de Aceitação Parcial evidenciaram consistência entre os parâmetros oficiais e objetivos organizacionais (no caso 3 tais parâmetros foram definidos como consistentes com alguns objetivos e limitantes de outros). Por outro lado, entre as organizações de Rejeição Parcial, em dois dos quatro casos os parâmetros oficiais foram descritos como limitadores do alcance de objetivos organizacionais. Além disso, notou-se ainda que no grupo de Aceitação Parcial a consistência identificada foi, predominantemente, em relação a objetivos educacionais (a única exceção foi o caso 5). Já nos dois casos do grupo de Rejeição onde se identificou consistência como padrão predominante, tal consistência relacionou-se predominantemente com objetivos materiais, e não educacionais. Essas informações em conjunto com o padrão de interpretação

dos parâmetros (a.), conforme já analisado, parece indicar que o significado atribuído aos parâmetros nos dois grupos – principalmente no primeiro – pode não estar apenas no plano discursivo, mas estar se institucionalizando em um plano mais cultural: no grupo de Aceitação, os parâmetros são definidos como consistentes com aspectos especificamente educacionais, indicando sua validade para alcance de eficiência no ensino. No grupo de Rejeição, mesmo quando há definição de consistência, essa vinculação com o ensino é apenas secundária.

Em relação ao quarto aspecto, o Quadro 19 não apresenta informações que distinga os dois grupos de casos. Em todos os casos onde essa dimensão ambiental pode ser analisada, observou-se definição da forma de difusão dos parâmetros oficiais como sendo coercitiva. Entretanto, o significado atribuído a essa coerção foi diferente, e sugere um padrão de definição ambiental. Assim, nos três casos de grupo de Aceitação Parcial onde se indicou a coerção como forma de difusão (casos 1, 4 e 5), os dirigentes atribuíram significado positivo a essa coerção, geralmente definindo-a como necessária e até desejável. Já entre os três casos do grupo de Rejeição (6, 8 e 9), apenas em um dos casos (9) observou-se essa interpretação com relação à coerção, o que sugere que, nesse grupo, predomina outro significado da difusão por meio de imposição coercitiva.

Finalmente, em relação à estrutura do ambiente, na perspectiva dos dirigentes, predominou no grupo de Aceitação Parcial a definição dos parâmetros oficiais como resultando em maior segurança no ambiente. Já no grupo de Rejeição Parcial, predominou a sua definição como fonte de incertezas. Além disso, foi possível observar também que, em relação ao caso 1, a incerteza ambiental foi interpretada como característica positiva, gerando mudanças positivas no ambiente (como se evidenciou na análise dos dados relativos ao caso 1). Já nos casos 7 e 9, onde também predominou incerteza, não se observou o mesmo significado (no caso 9, em específico, a insegurança foi interpretada como negativa).

Desta forma, os resultados aqui condensados confirmam a hipótese 3, indicando a validade da relação entre respostas estratégicas declaradas, o padrão de interpretação dos parâmetros oficiais e a definição ambiental predominante, nas IES que foram selecionadas para este estudo. Esta relação, contudo, não se mostrou como suposto inicialmente e retratado nas hipóteses 3.a. e 3.b.. Nessas hipóteses complementares, adotou-se o pressuposto de análise do ambiente como conjunto coerente de características. O que os dados revelaram é que essa coerência não se confirma, ao menos quando se adota a perspectiva dos dirigentes e não características ambientais objetivas, externas às organizações.

Da forma como foram elaboradas, as hipóteses 3.a. e 3.b. não se confirmaram com os resultados deste estudo. Isso não implica, contudo, a sua simples negação. Como se observou há pouco, há distinção na definição ambiental predominante em cada um dos grupos de casos, embora não corresponda à distinção proposta nas hipóteses.

A melhor forma de descrever essa distinção é considera-la ponto a ponto. Deste modo, no grupo de Aceitação Parcial predominou a univocidade de constituintes; a alta dependência, mas com evidência de casos onde essa alta dependência não ocorre; consistência com objetivos educacionais, principalmente; a definição do modo de difusão como coercitivo, atribuindo-se significado positivo a essa coerção; e, finalmente, segurança, predominando nos casos onde se observou incerteza, significação positiva dessa incerteza.

Por outro lado, no grupo de Rejeição Parcial predominou a multiplicidade de constituintes; a alta dependência; a consistência principalmente com objetivos materiais, além de limitação de outros objetivos; a definição do modo de difusão como coercitivo, sem atribuição de significado positivo à coerção; e, finalmente, incerteza, sem atribuição de significado positivo a essa incerteza.

No tocante à quarta hipótese, e às hipóteses complementares a ela relacionadas, a primeira observação importante a se fazer é que ela só tem sentido de uma perspectiva interpretativa. Se pensada em termos objetivos, obviamente que se teria que concluir que as pressões para atendimento dos parâmetros oficiais provêm de fonte legal-regulativa (a LDB e a legislação complementar). Porém, as contradições identificadas na própria legislação do ensino superior (observadas no capítulo da base teórica destinado à sua análise e na primeira seção deste capítulo, destinada à descrição do marco legal da avaliação do ensino superior), tanto quanto os dados identificados através deste estudo indicam que, de uma perspectiva interpretativa, é plausível supor diferentes significados para o mesmo conjunto de símbolos compreendidos na legislação pertinente à avaliação do ensino superior e, em decorrência, supor que, da perspectiva das organizações cujas ações a legislação pretende regular, o ambiente institucional de referência seja diferenciado, no concernente aos seus elementos constitutivos.

Os dados apresentados na análise individual dos casos e resumidos no Quadro 19, no ponto (c), indicam que nos casos de resposta identificação como de Aceitação Parcial (1 a 5), invariavelmente pôde-se apontar que, na perspectiva dos dirigentes, os elementos ambientais importantes são de natureza normativa (isto é, relacionados com a obrigação ou papel social das organizações) e de natureza cognitiva (isto é, relacionados com as identificações e diferenciações feitas pelos dirigentes em relação à suas organizações). Isso

indica que para aqueles dirigentes o atendimento dos parâmetros oficiais de qualidade foi predominantemente explicado como decorrente da necessidade de se cumprirem certas obrigações sociais, ou ainda explicado como se tratando de ação natural em decorrência do tipo de organização acadêmica da instituição (faculdade isolada), ou em decorrência de se tratar de instituição de ensino superior, ou por se identificar a organização com empresas, ou ainda outras identificações observadas.

Já em relação ao segundo grupo de IES (casos 6 a 9), pode-se notar maior frequência de elementos regulativos indicados por aqueles dirigentes como elementos importantes e, portanto, constituintes do ambiente institucional de referência daqueles casos. Esse é o aspecto diferenciador principal entre os dois grupos. Note-se ainda que neste segundo grupo de IES continua alta a frequência de elementos regulativos, e é menor a frequência de elementos cognitivos.

Esses dados, portanto, indicam a validade da hipótese 4, isto é, de que há relação entre tipo de resposta estratégica declarada, padrão de interpretação e o ambiente institucional de referência: há maior foco sobre elementos regulativos como constituintes do ambiente institucional de referência no grupo de IES onde a resposta estratégica pôde ser identificada como sendo de Rejeição parcial dos parâmetros oficiais, em relação ao grupo de Aceitação parcial dos parâmetros.

Em conseqüência, também se pode afirmar a validade da hipótese 2.a., como é possível observar nos dados resumidos no Quadro 18, que apontam a predominância de elementos normativos e cognitivos no ambiente institucional de referência do primeiro grupo de IES.

Já a hipótese 2.b. não pôde ser corroborada: note-se que, apesar de que no segundo grupo de IES houve maior foco sobre a necessidade de evitar sanções, legais ou provenientes de outras fontes, não se pôde afirmar a predominância de elementos regulativos, uma vez que também foram identificados, e de modo relevante, elementos de natureza normativa na definição do ambiente de referência daquelas organizações.

Essas hipóteses, aqui consideradas isoladamente, sugerem outras informações relevantes, se analisadas nas suas interrelações e também em relação às informações obtidas com o Quadro 18. De qualquer modo, o objetivo deste capítulo era apenas descrever os dados identificados, analisando-os à luz das hipóteses norteadoras da pesquisa e dar indicações de suas implicações mais amplas, em relação à temática do estudo.

As informações provenientes dessas análises confirmaram o pressuposto fundamental deste estudo, no âmbito e nos limites desta pesquisa, qual seja, de que as

determinações legais relativas a qualidade de ensino, presentes (objetivamente) no ambiente institucional do setor de educação superior nacional, não afetaram diretamente as organizações aqui estudadas, mas somente produziram respostas mediante o significado atribuído àquelas determinações e mediante a definição dada às circunstâncias ambientais a elas relacionadas pelos próprios dirigentes das IES. Os dados apontaram, inclusive, que em relação ao contexto ambiental, tão importante quanto – ou até mais que – a definição das características ambientais, é o significado atribuído a essas características.

Este pressuposto estava subjacente à pergunta de pesquisa que orientou o estudo. Apesar disso, sua confirmação não esgota todas as possibilidades analíticas implicadas nas informações aqui obtidas. Deste modo, nas conclusões – o próximo capítulo – as informações às quais se chegou neste capítulo são interpretadas em relação aos aspectos teórico-empíricos que embasaram este estudo, principalmente no que concerne às contribuições que delas se pode extrair para a teoria institucional em organizações, principalmente, e também para a própria análise da problemática da avaliação de qualidade de ensino superior no Brasil.

5 CONCLUSÕES.

Os dados deste estudo, descritos no capítulo anterior, foram analisados apenas em relação às hipóteses de pesquisa anteriormente formuladas. Os resultados obtidos indicam a possibilidade de discutir mais amplamente aspectos pertinentes a vários pontos implicados neste estudo, tanto no intuito de contribuir para a evolução teórica de alguns deles quanto para indicar possibilidades de novos estudos.

Nos termos mais amplos possíveis, os resultados deste estudo indicam que o processo de institucionalização de padrões ambientais, quando esses se referem a organizações, é essencialmente dependente de outros processos interpretativos que ocorrem no interior daquelas organizações (ainda que não sejam necessariamente apenas circunscritos a elas). Desta forma, não parecem passíveis de explicações baseadas na imposição direta do ambiente sobre os agentes organizacionais, daqueles padrões. Certamente isso implica definir institucionalização, como se fez neste estudo, como difusão e rotinização de regras. Igualmente, os resultados indicam a validade da definição do ambiente a partir das referências das próprias organizações, e não como conjunto externo e objetivo de dados, quando se quer conhecer fenômenos relacionados a suas ações e, em consequência, a seus motivos (SCHUTZ, 1976; WEBER, 1998).

Não se quer negar aqui, entretanto, a validade de explicações baseadas em condições materiais ou objetivas, até porque, como já se ressaltou nas limitações, o grau de generalização deste estudo não é grande. Por outro lado, os resultados aqui obtidos dão indicação de que elementos específicos relativos à definição da realidade e sua interpretação por parte dos agentes não podem ser desprezados como elementos explicativos, principalmente quando o que se quer não é apenas descrever determinado estado de coisas, mas também os processos ou condições que levaram a ele (ou, os seus 'por quês').

Os resultados obtidos, no que concerne ao significado dos parâmetros oficiais, permitem concluir que, nos casos analisados, os dirigentes das IES cujas respostas estratégicas puderam ser identificadas como de rejeição parcial dos parâmetros oficiais também declararam que, naquilo que atendem àqueles parâmetros, o fazem por razões que podem ser resumidas na idéia de obtenção de legitimidade. Já os dirigentes das IES cujas respostas estratégicas puderam ser identificadas como de aceitação parcial também declararam que o atendimento dos parâmetros tem, para eles, razões que puderam ser resumidas tanto pela idéia de obtenção de legitimidade quanto – e principalmente – porque

acreditam que aqueles parâmetros resultam em real aumento do padrão de qualidade de ensino.

Como se trata de respostas a exigências legais e dados os mecanismos sociais vigentes, que garantem a legitimidade do Estado para exigir o cumprimento da legislação e impor sanções sobre aqueles que não a cumprem, pode-se apontar que há pouca margem para agentes individuais – organizações – se contraporem. Contudo, essa margem existe e ela não se deve apenas a diferentes esferas institucionais ou a contradições no padrão legalmente prescrito, mas também é devida a diferentes significados atribuídos a um mesmo estímulo externo.

Os resultados corroboram também a proposição de internalização de critérios institucionais e sua justificativa técnica. Entre as organizações que aceitam ou concordam com os parâmetros, evidencia-se maior grau de internalização, o que é observado pela justificativa técnica atribuída aos parâmetros oficiais. Entre as organizações que rejeitam ou não concordam, essa validade técnica foi rejeitada, com poucas exceções.

Mas o que se está dizendo que se aceita ou se rejeita naquelas organizações? Isso merece maiores considerações. Claramente, em se tratando de questão tão complexa quanto a qualidade de ensino superior, não parece plausível supor que qualquer legislação, por mais extensa que seja, comporte toda a complexidade do fenômeno. Deste modo, considera-se aqui pouco válida a suposição de que os critérios e as avaliações oficiais – baseados em análise de aspectos e resultados predominantemente quantitativos dos cursos superiores, como se viu – reflitam mais do que uma ou poucas das facetas implicadas na questão. De fato, o que a legislação do ensino superior parece comportar é uma relação simbólica, onde os critérios e as notas de avaliações podem ser entendidos como símbolos oficialmente propostos para uma substância ou, um significado que é, em si, mais complexo do que se pode expressar com parâmetros quantitativos legalmente determinados. Nesse sentido, os parâmetros, enquanto símbolos, implicam em simplificação necessária de uma realidade complexa demais para gerar diretamente algum tipo de ação.

Sem discutir o grau em que essa simplificação se dá e as alternativas para apreender mais do fenômeno e, conseqüentemente, permitir diferentes tipos de ação, a análise dos parâmetros oficiais de qualidade de ensino superior como recurso simbólico abre horizontes analíticos para os resultados obtidos neste estudo.

Nesse sentido, este estudo pode ser descrito como uma análise da institucionalização de um símbolo, isto é, dos parâmetros oficiais como referência da real qualidade de ensino superior. Torna-se possível afirmar, então, que o que as organizações

estudadas estão aceitando ou rejeitando não são os parâmetros oficiais, como estruturas sociais vazias de significado, nem à qualidade de ensino como valor em si, mas sim a relação entre o símbolo e o que ele representa ou significa. Aceitar os parâmetros oficiais ou concordar com eles é concordar com essa referência. É aceitar para si a conexão (ou, pelo menos, declarar a aceitação) entre símbolo e o que ele representa, isto é, a real qualidade. Igualmente, rejeita-los é não concordar com essa referência, é supor para si (ou, pelo menos, declarar que se supõe) que não há conexão – ou que não é uma conexão forte – entre o símbolo e o significado que ele pretende referir.

Note-se que não se está falando aqui do grau de conexão real entre parâmetros ambientais e práticas organizacionais, mas da possibilidade de um nível simbólico de análise da conexão – uma conexão simbólica. Desta forma, no primeiro grupo de organizações analisadas neste estudo (casos 1 a 5), pôde-se identificar a aceitação dessa relação simbólica, o que já não se deu em relação ao segundo grupo de organizações (casos 6 a 9). Como em relação à busca por legitimidade – aspecto eminentemente ligado a interesses – não se observou diferença entre os grupos, parece plausível concluir que é naquela relação simbólica, há pouco tratada, que se encontra a principal distinção, nos casos analisados para este estudo, e a principal fonte de diferença no que tange à possibilidade de diferentes respostas estratégicas. Esse nível simbólico de análise parece dar indicativos a respeito das bases para as diferentes respostas de organizações em face de contextos institucionais semelhantes, tanto quanto para a superficialidade ou o compromisso dessas organizações com essas respostas – ou com suas reações às pressões externamente impostas, questões indicadas por Scott (2001) como desafios postos à teoria institucional em organizações.

Além disso, outros aspectos decorrem desse nível simbólico de consideração da questão da conexão. Note-se, nesse sentido, os dados descritos no Quadro 18 do capítulo anterior. Nele se observa que a principal diferença, no que se refere aos principais valores, crenças e interesses identificados em todos os casos, está exatamente na aceitação da conexão entre parâmetros e real qualidade de ensino.

Os dirigentes de casos com resposta estratégica classificada como de rejeição parcial (6 a 9) não declararam, salvo poucas exceções, acreditar na relação entre critérios oficiais e conceitos obtidos nas avaliações e a real qualidade de ensino. Por outro lado, eles freqüentemente declararam acreditar nos critérios e avaliações como parâmetros mínimos, em geral também revelando sua expectativa normativa de que a organização sob sua direção e as demais fossem além do que se prescrevia na legislação. Isso é interpretado aqui como rejeição ao símbolo – a conexão, em elevado grau, dos parâmetros com a real qualidade de ensino

superior – ou ao referente, mas não à referência, isto é, à qualidade de ensino. Esses dirigentes não declararam, em qualquer ocasião, rejeitar a necessidade de ministrar ensino de bom ou elevado padrão de qualidade, mas sim que as exigências legais não refletem tudo o que, para eles, é necessário para a obtenção daquele elevado padrão (algumas vezes, declararam mesmo que os parâmetros oficiais eram empecilhos para o seu alcance, como no caso 8).

Levada essa lógica de análise adiante e comparada com dados empíricos apropriados, que revelassem as práticas efetivas dessas organizações, talvez se iria observar que no primeiro grupo de organizações há esforço predominantemente para atender os critérios oficiais, enquanto no segundo grupo, o esforço predominante tem como objetivo oferecer ensino de qualidade. Até onde uma ou outra opção pode ser considerada como a mais apropriada, em termos concretos, parece ser de antecipação impossível, até porque a rejeição do modelo oficial de qualidade (determinado legalmente) não significa que não se irá adotar outro modelo qualquer para a simplificação do complexo problema da qualidade em educação, retornando recursivamente ao problema da comparação de modelos de simplificação, ao invés da rejeição de qualquer modelo.

Contudo, deve-se recordar que esses parâmetros de qualidade são analisados neste estudo da perspectiva do processo de sua institucionalização e, assim, da perspectiva da sua difusão e internalização ou, do grau em que se tornam parâmetros aceitos de forma rotineira nas organizações às quais a legislação de ensino superior pretende regular. Nesse sentido, a sua aceitação enquanto símbolos apropriados para a qualidade de ensino pode implicar algum risco.

Nas discussões a respeito da relação entre organizações e seus ambientes, tanto as teorias a respeito do grau de conexão (WEICK, 1969; 1976) quanto a teoria institucional (principalmente MEYER e ROWAN, 1977) apontam a construção de artifícios para ‘amortecer’ o impacto de exigências externas sobre as práticas operacionais das organizações como procedimento corriqueiro mas com importantes implicações para a compreensão daquela relação. As estruturas formais são, geralmente, consideradas como sendo esse elemento de amortecimento (MEYER e ROWAN, 1977) que, do ponto de vista das organizações, cumpre o importante papel de permitir algum grau de conexão com o ambiente e, simultaneamente, algum grau de autonomia operacional para os processos internos (SELZNICK, 1996).

No sistema nacional de ensino superior, parece possível apontar os parâmetros oficiais como um desses elementos de amortecimento, convenientemente elaborados e ‘ofertados’ pelo Estado às organizações do sistema, principalmente as IES privadas (não ao

acaso, tais IES foram, desde a implantação do sistema de avaliação, em 1996, vinculadas ao sistema federal de ensino, vinculadas portanto diretamente àquela lógica avaliativa). Note-se, por exemplo, as benesses concedidas pelo Estado a IES que obtinham conceito A nos eventos de avaliação e no Provão, principalmente a própria diminuição dos eventos de avaliação. Além disso, é válido lembrar que sempre houve no país visão negativa quanto a IES privadas, até 1996 consideradas (à exceção de poucas fundações e universidades confessionais) como sinônimo de ensino de baixa qualidade, e o quanto esse quadro se alterou a partir de 1996 – mesmo que se tenha constatado que IES públicas, no geral, obtinham melhores notas nas avaliações do que as IES privadas, parece evidente que esse modelo ‘público = bom ensino, privado = mal ensino’, alterou-se significativamente, passando a se relacionar não tanto com a natureza pública ou privada da organização e sim aos conceitos obtidos, principalmente no Provão.

Nesse sentido, os resultados obtidos dão margem a se pensar em instituições não somente como limitantes, mas também como potencializadoras de ações. Se os parâmetros são simplificações, contudo o fato de simplificarem uma realidade muito complexa permite que se obtenha algum tipo de ação, o que talvez não ocorresse sem tais estruturas simplificadoras. A lógica que se pretende para o processo de institucionalização, neste estudo, isto é, que esteve subjacente até aqui e que parece tornar-se mais evidenciada com os resultados obtidos, é que se pode admitir que instituições não são apenas restrições ao comportamento mas, ao mesmo tempo, são canalizadoras desses comportamentos no sentido de indicar alguma direção de ação. Isso poderia ser resumido com a idéia de que com a existência de estrutura institucional, alguns comportamentos são permitidos de forma limitada mas, sem tal estrutura, nenhum comportamento se torna possível. O desenvolvimento do setor privado de ensino superior, após 1995, parece atestar essa consideração. Por outro lado, certa situação paradoxal se evidencia no fato de que a institucionalização dos parâmetros – ou, da simplificação que a lei proporciona – pode resultar na cessação ou, pelo menos, na diminuição dos esforços para a elaboração de alternativas sociais.

Há, portanto, aspectos positivos e negativos implicados na existência e institucionalização dos parâmetros oficiais. Eles, desta forma, não podem ser julgados de forma absoluta e menos ainda como se fossem critérios apenas técnicos. Como se evidenciou em relação a processos que podem ser vinculados ao fenômeno da racionalização da sociedade moderna (Weber, 1996; Brubaker, 1984), há que se considerar valores implícitos nas várias alternativas que se apresentam – mesmo quando o que se tem parece ser opções eminentemente técnicas. O julgamento dos parâmetros de qualidade de ensino – no caso dos

parâmetros vigentes até abril do ano de 2004 ou de quaisquer outros modelos que se venha a implantar – é, antes de tudo, um julgamento de valor e, portanto, não pode ser produto apenas científico-positivo, senão também político-cultural.

Nesse sentido é que este estudo não pode concluir com a indicação da validade ou não dos parâmetros aqui analisados, mas pôde indicar – e parece que os resultados obtidos foram suficientes para tanto – diferentes substratos culturais-cognitivos subjacentes às diferentes respostas oferecidas a eles, por agentes organizacionais que compõem o sistema de ensino superior, tanto quanto possíveis limites, implicações e riscos implicados naquelas respostas e relacionados com aqueles diferentes substratos. A partir daí, cabe a cada um, mediante seus próprios valores e intenções, julgar a pertinência ou não da manutenção ou da mudança do modelo.

Aqui chega-se finalmente ao ponto em que é necessário discutir implicações das diferentes formas de institucionalização desses parâmetros oficiais enquanto mecanismos de amortecimento das pressões sociais sobre organizações do sistema de ensino superior, uma vez que não se atribui o mesmo significado aos procedimentos e critérios de avaliação.

Nos casos onde não se aceita a relação símbolo oficial – qualidade real, o que parece ocorrer é mera institucionalização cerimonial dos critérios oficiais. Nesses casos, parece plausível supor (como, aliás, indicam alguns dados, dentre eles os esquemas interpretativos reproduzidos no Quadro 19) que permanece a intenção de se buscar novos mecanismos para a melhora da qualidade – ao menos isso ainda se mostra como real necessidade para os dirigentes daquelas organizações – intenção baseada em visão que já se chamou, em outro momento deste estudo, de minimalista quanto aos parâmetros. Note-se também que ao contrário de suposições de autores do novo institucionalismo, essa resposta cerimonial não implica falta de algum significado relacionado a ela, como se ocorresse resposta puramente mecânica por parte dos agentes. O que o modelo de conexão simbólica aponta é que há substituição do significado original, e não sua supressão total. O mimetismo, portanto, é nesses casos um mimetismo da forma da lei e até dos comportamentos prescritos, mas não do seu significado.

Por outro lado, nos casos onde a relação simbólica parece estar em estado mais avançado de institucionalização – institucionalização prática dos parâmetros oficiais, uma vez que a relação simbólica neles contida parece estar se reproduzindo, não obviamente como relação simbólica mas sim factual, no âmbito das práticas da organização (e diz-se aqui ‘parecem’ porque o que se analisou não foram as respostas estratégicas no plano das ações concretas, mas apenas no plano discursivo, no que é declarado) – um risco se afigura: o de

que a conexão aceita entre parâmetros oficiais e real qualidade de ensino conduza aquelas organizações ao estado de acomodação quanto ao problema da qualidade, uma vez obtidos bons conceitos nas avaliações oficiais (decorrente de visão de suficiência quanto aos parâmetros oficiais).

Essa segunda postura pode implicar riscos, na medida em que se institucionalize a relação simbólica preconizada pela legislação e na medida em que a questão da qualidade de ensino possa ser reconhecida como extremamente complexa, não passível de excessiva simplificação sem perdas para a população interessada (alunos, principalmente e, de modo indireto mas também importante, a sociedade mais ampla).

Além disso, admitir esses diferentes tipos de institucionalização a partir de um mesmo estímulo ambiental e em relação à noção de conexão, pode implicar também um paradoxo. Quando se considera que toda a complexidade implicada no problema da qualidade de ensino não pode ser abrangida pelos critérios oficiais, ações organizacionais que aceitem a conexão simbólica neles implicada e, em decorrência, se limitem a eles como modelo de qualidade podem, de fato, estar se distanciando de condições realmente necessárias para boa qualidade de ensino. Em outras palavras, elevados graus de institucionalização (prática) da relação simbólica proposta na legislação diminui, do ponto de vista dos agentes organizacionais, o impulso para a busca de modelos alternativos. Elevados graus de conexão com o símbolo podem, conseqüentemente, gerar baixos graus de conexão com outras pressões sociais vinculadas à necessidade de boa qualidade de ensino, quando essas pressões não se relacionem com os parâmetros oficiais.

O oposto também pode ser verdadeiro, ou seja, pode-se supor que maiores graus de desconexão quanto aos critérios oficiais esteja baseada em elevados graus de conexão em relação a outras fontes ambientais de pressão.

Em resumo, o que se pretende indicar é que os dados deste estudo permitem sugerir a viabilidade não somente das discussões em torno de diferentes esferas ou planos sociais de institucionalização, mas também de diferentes conteúdos em institucionalização. No que aqui se chamou de institucionalização cerimonial, rejeita-se a conexão entre símbolo e significado implicados em determinado padrão social: a resposta apenas cerimonial é que se torna rotineira. Já no que aqui se chamou de institucionalização prática o que se torna rotineiro é exatamente a conexão proposta, gerando possivelmente desatenção em relação a outros aspectos e dimensões da qualidade.

Os riscos implicados nas duas vias de institucionalização observadas neste estudo apontam, como já se indicou há pouco, que o julgamento social quanto aos parâmetros de

qualidade não pode ser apenas técnico, porque há, em relação a cada uma daquelas vias, diferentes aspectos culturais-cognitivos implicados e diferentes conseqüências, estas impossíveis de serem julgadas apenas tecnicamente.

O que se tem, então, são diferentes regras sociais se tornando rotinizadas. Ambos os processos apontam para diferentes instituições sendo conformadas, como fruto de diferentes interpretações e respostas estratégicas a um mesmo estímulo ambiental e, desta forma, parecem indicar a limitação da controvérsia há muito levantada na teoria institucional em organizações em torno do que significa o processo de institucionalização (MEYER e ROWAN, 1977; ZUCKER, 1977), porque sugerem que o fenômeno institucional compreende tanto a conexão quanto a desconexão (ou, melhor, diferentes graus de conexão) entre símbolos e significados sociais, e não aquelas alternativas de modo dicotômico.

Com isso quer-se ressaltar que a idéia de conexão simbólica, aqui proposta como foco analítico, parece superar algumas evidências com as abordagens já consagradas no campo organizacional em relação à conexão entre ambiente e organizações ou entre estruturas formais e práticas operacionais. A idéia de conexão simbólica parece permitir a análise dessas possíveis conexões para além do realismo predominante nos vários autores que vêm lidando com a questão. Ela indica um plano cultural-cognitivo de graus de desconexão: o que se evidenciou neste estudo foi que as demandas ou padrões legalmente determinados não estão sendo alterados no âmbito (ou predominantemente no âmbito) das estruturas formais, nem no âmbito das práticas – todas as IES cumprem pelo menos o mínimo exigido – mas são alteradas, em alguns casos, no seu significado.

A importância dessas alterações no plano simbólico, se aceita a noção fenomenológica de circularidade entre ações e significados, está no fato de que esses diferentes significados provavelmente irão gerar diferentes comportamentos, pelo menos quando se considerar um período mais longo de observação do fenômeno. O que se quer dizer, com isso, é que a difusão dessa forma de desconexão poderia vir a comprometer o cumprimento da lei ou, das relações que a lei parece querer impor. Daqui se poderia extrair uma linha analítica para explicar a ineficácia de prescrições legais ou, como tanto se observa no Brasil, os exemplos de leis que existem enquanto artefatos legais mas cuja eficácia não se observa: a idéia de conexão simbólica indica a necessidade ou, pelo menos, viabilidade da idéia de construção social da lei (EDELMAN, 1990; EDELMAN, UGGEN e ERLANGER, 1999) como alternativa analítica para explorar a relação entre ambiente legal e organizações.

Ainda outras considerações podem ser feitas em relação aos resultados deste estudo, especificamente em relação à definição do ambiente das organizações sob análise.

Como se observou no final do capítulo precedente, o aspecto mais relevante na descrição do ambiente significativo para cada um dos grupos de organizações não foi a simples definição de características ambientais feita pelos dirigentes mas sim o significado atribuído àquelas características, por aqueles dirigentes. Em relação ao ambiente de referência, portanto, a diferença maior não esteve no modo como o ambiente é definido mas, principalmente, em como o que é definido, é interpretado. Essa constatação, ainda que restrita aos limites deste estudo, sugere a necessidade de se ir aos níveis mais profundos de análise – a análise de esquemas interpretativos (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999) – quando o foco de estudo implica abordagem ao ambiente organizacional da perspectiva dos agentes e organizações: o ambiente de referência.

Nesse mesmo sentido, os resultados obtidos com a definição do ambiente institucional (Quadro 19, no capítulo anterior) também reforçam a necessidade de incluir a dimensão interpretativa para que se entenda as relações entre organizações e seus ambientes.

Alguns dos dados indicados naquelas análises sugerem que o impacto de um padrão ambiental depende do seu significado para os agentes por ele atingidos, mais do que por sua suposta natureza. Num modelo descrito no capítulo referente à base teórico-empírica deste estudo, Lawrence, Winn e Jennings (2001) indicam diferentes processos de institucionalização como decorrentes de diferentes modos de difusão, sejam eles a força, a influência, a disciplina, a dominação. Os dados deste estudo parecem enriquecer aquele modelo, ao indicar – principalmente em relação à coerção (indicada como forma de influência por aqueles autores), explicitada no modelo de definição ambiental utilizado nesta pesquisa – que modos de difusão de um padrão ambiental não são necessariamente interpretados da mesma forma, por vários agentes. Assim e como se observou no capítulo anterior, coerção não é necessariamente interpretada desta forma e, mesmo quando o é, nem sempre possui significado negativo: pode-se considera-la como uma necessidade e, portanto, como exercício positivo. O mesmo pode ocorrer com os demais modos de difusão apontados por aqueles autores, afinal, o que é disciplina para uma pessoa ou grupo de pessoas pode muito bem ser entendido como força por outras pessoas e grupos. Além disso, parece inegável que disciplina tem um valor para um religioso, ou para um membro de alguma hierarquia militar, e outro valor para um anarquista.

Para além dessas considerações, o estudo indicou também o impacto dessas diferentes interpretações sobre possíveis ações organizacionais – ao menos sobre as intenções declaradas em relação ao que se supõe: nos dados, a coerção aceita como positiva e vinculada a papel social e identificação esteve relacionada com aquiescência em relação aos parâmetros

oficiais, ao contrário dos casos onde a coerção foi interpretada como negativa e vinculada à possibilidade de aplicação de sanções.

Reforçam essa constatação os dados relativos ao ambiente institucional de referência, que apontaram o foco sobre a natureza regulativa dos parâmetros oficiais – com sua relação com a provável aplicação de sanções – nos casos de rejeição parcial. Esses dados indicam a validade da suposição feita a partir do modelo de Lant e Baum (1995), registrada na Base Teórico-empírica desta tese. Os dados sugerem que agentes estrategicamente relevantes, nos casos estudados, estão definindo para si o significado de vários aspectos da legislação pertinente no ensino superior (até porque ela contém pontos contraditórios no que concerne ao seu significado, como já se apontou em outro momento) e, a partir disso, estão elaborando as suas respostas. Isso explica o porque, de uma perspectiva apenas subjetiva – apenas considerando a opinião dos próprios dirigentes – possivelmente se concluiria que todas as organizações estão concordando com os parâmetros oficiais de qualidade de ensino ou, com a legislação pertinente.

Ainda com relação a este último aspecto dos resultados, ele também parece indicar a viabilidade de se analisar mudança institucional não como produto de forças externas mas como produto de lógica subjacente ao próprio processo de institucionalização. A necessidade de interpretação na relação entre organizações e ambiente organizacional ou, mais ainda, a interpretação e a configuração de ações ou respostas como necessidades no próprio processo de institucionalização de qualquer padrão social parecem indicar que, ao mesmo tempo em que ele se torna rotineiro, também pode sofrer alterações e essas são decorrentes da própria forma em que ele se torna disseminado e internalizado socialmente. Em outras palavras, há indicativos de que permanência e mudança podem ser faces do mesmo processo de institucionalização, e não aspectos dicotômicos ou incompatíveis na conformação da realidade organizacional.

No que toca ao sistema de ensino superior, chama a atenção outro dado apontado no Quadro 18 do capítulo anterior, isto é, a frequência com que se evidenciou nas organizações sob estudo, do interesse na divulgação da imagem da organização, vinculado ao atendimento dos parâmetros oficiais de qualidade. Note-se, complementarmente, que em ambos os grupos de IES, tanto de aceitação parcial quanto de rejeição parcial, observou-se interpretação dos parâmetros como fonte de legitimidade, no discurso dos dirigentes principais. Isso parece indicar que o chamado ‘empresariamento’ da educação superior – a suposição evidenciada em alguns casos, no discurso de alguns dirigentes, de que IES são semelhantes a empresas e que o ensino superior é um produto como outro qualquer e,

portanto, pode e deve ser comercializado como qualquer produto, em relação mercadológica de compra e venda – está, pelo menos, vinculado aos parâmetros oficiais, como consequência da nova legislação ou, pelo menos, afetando sua interpretação no âmbito dos agentes organizacionais por ela regulados³¹.

Em termos teóricos, a importância dessa constatação está também na necessidade de discutir os limites para direção externa (no caso deste estudo, por meios apenas legais) dos sistemas sociais e das organizações neles implicadas (no sentido discutido por Luhmann, 1989, por exemplo). Se esse empresariamento não é negado na legislação como possibilidade – segundo alguns comentaristas, ele pode até ser indicado como um dos valores presentes na nova legislação – contudo não se pode negar que a questão da avaliação, ponto central no novo sistema nacional de ensino, principalmente o ensino superior, a partir da LDB de 1996, tem naquela legislação o objetivo intermediário de proporcionar a esperada evolução do sistema em termos qualitativos.

O que se identificou nesse estudo, entretanto, é que há indicativos de que a internalização daqueles parâmetros conduzia a circunstância onde os critérios de qualidade e as avaliações se tornam, mais em um grupo do que em outro, porém em algum grau em todas as organizações, em fins em si mesmos. A lógica dos principais interesses identificados na maioria daqueles casos e também a lógica da interpretação dos parâmetros como fonte de legitimidade indica para a re-significação dos parâmetros como objetivos a serem alcançados por razões mercadológicas. O estímulo legal à melhora das condições de qualidade se converte, no âmbito da prática que se instaura nas organizações, predominantemente, como estímulo à competitividade empresarial, dando talvez mais margem ao avanço da conversão de um sistema de ensino em sistema empresarial, com possíveis consequências para aquele sistema e para a população por ele atendida. É um risco que também se afigura, em contraposição ao risco anteriormente analisado, nestas conclusões, de conversão dos parâmetros oficiais como reflexo exato da qualidade de ensino e, em consequência, com a supressão de esforços por melhora de fato – risco vinculado principalmente com a interpretação dos parâmetros como fonte de eficiência.

De um ou de outro modo, parece evidenciar-se que a mera prescrição legal, se tomada de forma estática, como recurso suficiente e acabado para impulsionar avanço

³¹ Em relação a esse dado em específico, fica evidente o que há pouco se mencionou, isto é, que permanência e mudança institucional podem ser faces do mesmo processo: note-se que mesmo as IES que estão respondendo afirmativamente aos parâmetros oficiais – nos aspectos concretos e também no que concerne à relação simbólica proposta entre os critérios e a real qualidade – e, deste modo, estão mais fortemente dando sustentação ao modelo, por outro lado também acrescentam a ele ou, no mínimo, dão forma objetiva a um aspecto não prescrito originalmente, transformando-os em artefato de propaganda e competição setorial.

qualitativo, é altamente questionável e até perigosa. A necessária consideração de uma lógica sistêmica e até organizacional de reação às pressões externas parece exigir mecanismos complementares e mais dinâmicos para que se possa, se não conduzir, pelo menos criar condições mais favoráveis para que se obtenham respostas mais próximas daquelas esperadas pela sociedade – ou pelo menos por seus representantes constituídos – no que toca à educação superior. A forma como o Estado brasileiro parece historicamente trabalhar, nessa e em outras questões, isto é, com base predominante no texto legal (não somente a Lei geral mas também a legislação complementar) como instrumento suficiente para conduzir o processo se mostra equivocada. De certo é fruto da herança patriarcal e autoritária de nossa sociedade, mas supor que sistemas tão complexos e amplos como o educacional – mesmo que limitado à educação superior – possam responder a estímulos legais e diretamente incorporar valores e tendência emanadas apenas da legislação (e esta, muitas vezes, elaboradas quase que exclusivamente no âmbito do Congresso Nacional, com baixíssima participação das camadas sociais, como é o caso da atual LDB, conforme é retratada por vários de seus comentaristas, como Saviani, 1997, por exemplo), parece pouco provável.

No contexto legal e social, como parece evidenciar-se no caso brasileiro, parece possível até afirmar que o desenvolvimento de características empresariais no âmbito do sistema de ensino superior não é mais do que consequência óbvia, senão natural, dadas as contradições e incompatibilidades que se colocam às organizações que operam o sistema, principalmente no que toca ao processo educativo.

Finalmente, o pessimismo com que se conclui este estudo se reforça mais ainda com o modo como o sistema passou, em abril de 2004, por nova mudança, a partir da aprovação da Lei nº 10.861, que instaurou novo sistema de avaliação do ensino superior no país (o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior). Outra vez o Estado leva adiante a tentativa de gestão do sistema de ensino a partir de peça legal que não se propõe a regular ou corrigir, mas recriar o sistema (esta parece ser a intenção declarada e a crença no âmbito da cúpula do MEC e do governo, mas as comparações entre o sistema anterior e o novo parecem revelar mais continuidade do que mudança significativa), e isso a partir do próprio Estado como fonte de determinação dos caminhos a percorrer.

Certamente que se demandam novos estudos a respeito do impacto deste outro conjunto de procedimentos avaliativos mas, apesar de aumentar a complexidade dos procedimentos de avaliação (e, com isso, a sua dificuldade, uma vez que permanece centralizado no Estado o papel desta verificação), não parece evitar os dois riscos evidenciados nestas conclusões, isto é, de supersimplificação da questão da qualidade do

ensino e/ou da sua transformação em mero instrumento de marketing e competição empresarial, esta última, uma tendência já marcante no sistema, sob as condições anteriores, como este estudo evidenciou.

Além dessa possibilidade de continuidade do estudo que aqui é sugerida, isto é, de analisar o impacto dos novos mecanismos (ainda, obviamente, muito prematuro para que seja viável), outras possibilidades parecem vir à tona. Dentre elas, a própria análise histórica do processo de implementação e mudança da legislação de ensino, a partir da possível relação entre forças institucionais e agentes sociais interessados e implicados no processo.

Também parece possível ampliar o escopo deste estudo, incluindo outras organizações, do setor público ou universidades, por exemplo, para aumentar o grau de generalização dos dados obtidos e, conseqüentemente, dos seus resultados. Certamente que a recente mudança nos procedimentos de avaliação exigem novas estratégias metodológicas para que tal expansão analítica seja apropriadamente feita. Isso se faria, por exemplo, a partir de dados secundários internos às organizações ou dados publicados em periódicos especializados ou não.

Em termos teóricos, a relação entre teoria institucional em organizações e teoria neo-funcionalista poderia ser explorada por meio de análises em outros contextos setoriais e em relação a outras questões regulativas e normativas – a gestão ambiental, por exemplo, ou certificações de qualidade – onde se possa observar os diferentes modos pelos quais organizações respondem à exigências emanadas de seus contextos ambientais.

De qualquer modo, a teoria institucional parece indicar importantes tendências de análise das organizações, dando indicativos de caminhos para a superação de dificuldades teóricas até há pouco tempo predominantes naquela área, mais do que outras tendências analíticas que privilegiam um ou outro aspecto das dicotomias clássicas nas ciências sociais. As contradições e os debates internos, nela ainda muito presentes, indicam, por outro lado, a necessidade de estudos continuados e aprofundados, a fim de que aquele potencial venha a se realizar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ABELL, Peter. The new institutionalism and rational choice theory. In: SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Soren (eds). **The institutional construction of organizations**. Thousand Oaks: SAGE Publications. p. 3-14, 1995.

ALDRICH, Howard. **Organizations evolving**. Thousand Oaks: Sage, 1999.

ALDRICH, Howard; FIOL, C. Marlene. Fools rush in? The institutional context of industry creation. **Academy of Management Review**, v. 19, n. 4, p. 645-670, 1994.

ALVESSON, Mats. Beyond neopositivists, romantics, and localists: a reflexive approach to interviews in organizational research. **Academy of Management Review**, v. 28, n. 1, p. 13-33, 2003.

ANDRADE FILHO, José C.; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. Mudança ambiental e posicionamento estratégico em organizações: análise de três instituições de ensino superior. In: II Encontro de Estudos Organizacionais – ENEO, 2002, Recife. **Anais ...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

ANSOF, H. **Corporate strategy**. New York: McGraw-Hill, 1965.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARR, Pamela; STIMPERT, J.; HUFF, Ane. Cognitive change, strategic action, and organizational renewal. **Strategic Management Journal**, v. 13, p. 15-37, 1992.

BARTUNEK, Jean. Changing interpretive schemes and organizational restructuring: the example of a religious order. **Administrative Science Quarterly**, v. 29, p. 355-372, 1984.

BAUER, Martin; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento – evitando confusões. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa**

qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático. Petrópolis: Vozes, p. 17-36, 2002.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

BECKERT, Jens. Agency, entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. **Organization Studies**, v. 20, n. 5, p. 777-799, 1999.

BECK, Ulrich. World risk society as cosmopolitan society? Ecological questions in a framework of manufactured uncertainties. **Theory, Culture & Society**, v. 13, n. 4, p. 1-32, 1996.

BEDNARZ, Jr. J. Translator's introduction. In: LUHMANN, Niklas. **Ecological communication.** Chicago: The University of Chicago Press, p. vii-xvi, 1989.

BENTO, Alberto; FERREIRA, Maria R. A prática da pesquisa em ciência social: uma estratégia de decisão e ação. **Revista de Administração Pública**, v. 174, n. 4, p. 4-39, 1983.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade.** 14 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria geral dos sistemas.** 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1975.

BLAU, Peter. **The organization of academic work.** New York: John Wiley & Sons, 1973.

BLIKSTEIN, Izidoro. **Kaspar Hauser ou a fabricação da realidade.** 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1995.

BORUM, Finn; WESTENHOLZ, Ann. The incorporation of multiple institutional models: organizational field multiplicity and the role of actors. In: SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Soren (eds). **The institutional construction of organizations.** Thousand Oaks: SAGE Publications. p. 113-134, 1995.

BOUDON, Raymond. Limitations of rational choice theory. **American Journal of Sociology**, v. 104, n. 3, p. 817-828, 1998.

BRUBAKER, Rogers. **The limits of rationality**: an essay on the social and moral thought of Max Weber. London: Routledge, 1984.

BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

BURNS, Tom; STALKER, G. **The management of innovation**. London: Tavistock, 1961.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CAMERON, Kim. Measuring organizational effectiveness in institutions of higher education. **Administrative Science Quarterly**, v. 23, n. 4, p. 604-632, 1978.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João F. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, p. 63-82, 2000.

CHANDLER, Alfred. **Strategy and structure**: chapters in the history of the American industrial enterprise. Cambridge: The MIT Press, 1990.

CLARK, Burton. The organizational saga in higher education. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 2, p. 178-184, 1972.

CLARK, Terry. Institutionalization of innovations in higher education: four models. **Administrative Science Quarterly**, v. 13, n. 1, p. 1-25, 1968.

COHEN, Ira. Teoria da estruturação e práxis social. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora Unesp, p. 393-446, 1999.

COHN, Gabriel. As diferenças finas: de Simmel a Luhmann. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 38, p. 53-62, 1998.

CRUBELLATE, João M.; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. Valores/crenças e interesses como mediadores de adaptação organizacional à mudança ambiental: estudo comparativo de casos. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Rio de Janeiro: ANPAD, 1998. 1 CD-ROM

CURY, Carlos R. Apresentação. In: Brasil. **LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96. 5.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DACIN, M. Tina; GOODSTEIN, Jerry; SCOTT, W. Richard. Institutional theory and institutional change: introduction to the special research forum. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 45-57, 2002.

DAFT, Richard; WEICK, Karl. Toward a model of organizations as interpretation systems. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.

D'AUNNO, Thomas; SUCCI, Melissa; ALEXANDER, Jeffrey. The role of institutional and market forces in divergent organizational change. **Administrative Science Quarterly**, v. 45, p. 679-703, 2000.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade**: a revolução da administração. Rio de Janeiro: Saraiva, 1990.

DEMO, Pedro. **A nova LDB** – ranços e avanços. 6. ed. São Paulo: Papirus, 1997.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introduction – entering the field of qualitative research. In: _____ (eds.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

DIMAGGIO, P. Interest and agency in institutional theory. In: Zucker, L. (ed). **Institutional patterns and organizations**: culture and environment. Cambridge: Ballinger, p. 3-21, 1988.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. Introduction. In: Powell, Walter; DiMaggio, Paul (eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1-40, 1991a.

_____. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. In: Powell, Walter; DiMaggio, Paul (eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 63-82, 1991b.

DIRSMITH, Mark; FOGARTY, Timothy; GUPTA, Parveen. Institutional pressures and symbolic displays in a GAO context. **Organization Studies**, v. 21, n. 3, p. 515-537, 2000.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Edusp, 1998.

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. 13. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

_____. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EDELMAN, Lauren. Legal environments and organizational governance: the expansion of due process in the American workplace. **The American Journal of Sociology**, v. 95, p. 1401-1440, 1990.

EDELMAN, Lauren; UGGEN, Christopher; ERLANGER, Howard. The endogeneity of legal regulation: grievance procedures as rational myth. **The American Journal of Sociology**, v. 105, n. 2, p. 406-454, 1999.

EDEN, Colin. On the nature of cognitive maps. **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 3, p. 261-265, 1992.

EMIRBAYER, Mustafá; MISCHÉ, Ann. What is agency? **The American Journal of Sociology**, v. 103, n. 4, p. 962-1023, 1998.

FIOL, C. Marlene; HUFF, Anne. Maps for managers: where are we? Where do we go from here? **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 3, p. 267-285, 1992.

FONSECA, Valéria. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: Vieira, Marcelo M.; Carvalho, Cristina A. (orgs). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, p. 47-66, 2003.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FROST, P.; MOORE, L.; LOUIS, M.; LUNDBERG, C.; MARTIN, J. (Eds). **Reframing organizational culture**. Newbury Park: Sage, 1991.

GARFINKEL, Harold. **Studies in ethnomethodology**. Oxford: Blackwell Publishers, 1985.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: Bauer, Martin; Gaskell, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático**. Petrópolis: Vozes, p. 64-89, 2002.

GIDDENS, A. **The constitution of society**. Berkeley: University of California Press, 1984.

GIMENEZ, Fernando A.P. **O estrategista na pequena empresa**. Maringá: [s.n.], 2000.

GOODERHAM, Paul; NORDHAUG, Odd; RINGDAL, Kristen. Institutional and rational determinants of organizational practices: human resource management in European firms. **Administrative Science Quarterly**, 44, p. 507-531, 1999.

GOODRICK, Elizabeth; SALANCIK, Gerald. Organizational discretion in responding to institutional practices: hospitals and cesarean births. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, p. 1-28, 1996.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-516, 1985.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of Management Review**, v.21, n. 4, p. 1022-1054, 1996.

HALL, Richard. **Organizações – estrutura e processos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Prentice/Hall do Brasil, 1984.

HAMILTON, Gary; BIGGART, Nicole. Market, culture, and authority: a comparative analysis of management and organization in the Far East. **American Journal of Sociology**, v. 94, p. 52-94, 1988.

HANNAN, Michael; FREEMAN, John. **Organizational ecology**. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

HASSELBLADH, Hans; KALLINIKOS, Jannis. The project of rationalization: a critique and reappraisal of neo-institutionalism in organization studies. **Organization Studies**, v. 21, n. 4, p. 697-720, 2000.

HASS, Eugene; COLLEN, Linda. Administrative practices in university departments. **Administrative Science Quarterly**, v. 8, n. 1, p. 44-60, 1963.

HATCH, Mary. **Organization theory**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

HERITAGE, John. Etnometodologia. In: Giddens, Anthony; Turner, Jonathan (orgs.). **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

HININGS, Christopher; GREENWOOD, Royston. **The dynamics of strategic change**. New York: Basil Blackwell, 1988.

HIRSCHMAN, Albert. **As paixões e os interesses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOLM, Petter. The dynamics of institutionalization transformation processes in Norwegian fisheries. **Administrative Science Quarterly**, v. 40, p. 398-422, 1995.

HUFF, Anne. Mapping strategic thought. In: _____ (ed.). **Mapping Strategic Thought**. Chichester: John Wiley and Sons, p. 11-52, 1990

HUFF, Anne; NARAPAREDDY, Vijaya; FLETCHER, Karen. Coding the causal association of concepts. In: Huff, Anne (ed.). **Mapping Strategic Thought**. Chichester: John Wiley and Sons, p. 311-326, 1990.

JEPPERSON, Ronal. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: Powell, Walter; DiMaggio, Paul (eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 143-163, 1991.

JURAN, Joseph; GRYNA Jr., Frank. **Controle da qualidade – Handbook**. São Paulo: Makron, 1992.

JURAN, Joseph. **A qualidade desde o projeto**. São Paulo: Thomson Pioneira, 1997.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1970.

KERLINGER, Fred. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EPU, 1980.

KIDDER, Louise (org.). **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 4. ed. São Paulo: EPU, 1987. (3 v.).

KNODT, Eva. Foreword. In: Niklas Luhmann. **Social Systems**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

LALANDE, André. Vocabulário técnico e crítico da filosofia. **São Paulo: Martins Fontes, 1999.**

LANT, Theresa; BAUM, Joel. Cognitive sources of socially constructed competitive groups: examples from the Manhattan Hotel Industry. In: W. Richard Scott; Soren Christensen (eds). **The institutional construction of organizations**. Thousand Oaks: SAGE Publications. p. 15-38, 1995.

LAWRENCE, Paul; LORSCH, Jay. **As empresas e o ambiente**. Petrópolis: Vozes, 1973.

LAWRENCE, Thomas; WINN, Monika; JENNINGS, P. Devereaux. The temporal dynamics of institutionalization. **Academy of Management Review**, v. 26, n. 4, p. 624-644, 2001.

LEHER, Roberto. Prefácio. In: Neves, Lúcia M. W. (org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, p. 9-16, 2002.

LIMA, Licínio. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. In: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr., João R. **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Editora Unimep, p. 23-62, 1997.

_____. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. In: Machado, Lourdes; Ferreira, Naura (orgs.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 33-54, 2002.

LINDBLON, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19. p. 78-88, 1959.

LOUNSBURY, Michael. Institutional sources of practice variation: staffing college and university recycling programs. **Administrative Science Quarterly**, v. 46, p. 29-56, 2001.

LUHMANN, Niklas. A general theory of organized social systems. In: HOFSTEDE, Geert; KASSEM, Sami. **European contributions to organization theory**. Amsterdam: Van Gorcum. p. 96-113, 1976.

_____. **Sociologia do direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

_____. **Ecological communication**. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

_____. **Social systems**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. Modelos burocráticos e políticos e estrutura organizacional de universidades. **Temas de Administração Universitária** – NUPEAU/Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1991.

_____. **Sistema de avaliação da CAPES** – Programas de Pós-graduação – questionário para coleta de dados.. Curitiba: CEPPAD/UFPR, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; FONSECA, Valéria. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Organizações & Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 97-116, 1996.

_____. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In: VIEIRA, Marcelo M.; OLIVEIRA, Lúcia M. (orgs). **Administração contemporânea** – perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, p. 27-39, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; FONSECA, Valéria; FERNANDES, Bruno. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, Marcelo M.; OLIVEIRA, Lúcia M. (orgs). **Administração contemporânea** – perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, p. 102-118, 1999.

MANCIBO, Deise. A produção sobre avaliação da educação superior. In: Sguissardi, Valdemar; Silva Jr., João R. (orgs.). **Educação superior**: análise e perspectivas de pesquisa. São Paulo: Xamã, p. 131-168, 2001.

MANNING, Peter; CULLUM-SWAN, Betsy. Narrative, content, and semiotic analysis. In: Denzin, Norman; Lincoln, Yvonna (ed.). **Handbook of qualitative research**. California: Sage, p. 463-477, 1994.

MARCH, James; SIMON, Herbert. **Teoria das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1972.

MARCH, James; OLSEN, J. **Ambiguity and choice in organizations**. Oslo: Universitetsforlaget, 1976.

MARTIN, Joanne. **Cultures in organizations**: three perspectives. New York: Oxford University Press, 1992.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MATURANA Romesín, Humberto; VARELA García, Francisco. **De máquinas e seres vivos – Autopoiese – a organização do vivo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2002.

MAZZIO, Rosângela; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. Posicionamento estratégico em duas organizações cooperativas paranaenses: articulando esquemas interpretativos e contexto institucional. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração, 25., 2001, Campinas. **Anais ...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

MELLO, Hivy. Comercialismo e regulação estatal na educação superior brasileira: o caso do Provão. **Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.**

MERTON, Robert. **Sociologia – teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: Powell, Walter; DiMaggio, Paul (eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 41-62, 1991.

MEYER, John; BOLI, John; THOMAS, George. Ontology and rationalization in the western cultural account. In: Scott, W. Richard; Meyer, John. **Institutional environments and organizations**: structural complexity and individualism. Thousand Oaks: Sage, p. 9-27, 1994.

MEYER, John. Rationalized environments. In: Scott, W. Richard; Meyer, John. **Institutional environments and organizations**: structural complexity and individualism. Thousand Oaks: Sage, p. 28-54, 1994.

MEYERSON, Debra. Interpretations of stress in institutions: the cultural production of ambiguity and burnout. **Administrative Science Quarterly**, v. 39, p. 628-653, 1994.

MEZOMO, João C. **Gestão da qualidade na escola – princípios básicos**. São Paulo: J.C. Mezomo, 1994.

_____. **Educação e qualidade total**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MILES, R.; SNOW, C. Organization: **strategy, structure, and processes**. New York: McGraw-Hill, 1978.

MILES, Matthew; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis**: an expanded sourcebook. 2 nd ed. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MILLER, S.; HICKSON, D. e WILSON, D. Decision-making in organizations. In: Clegg, Stewart; Hardy, Cynthia; NORD, Walter (eds). **Handbook of organization studies**. London: Sage Publications, p. 293-312, 1996.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; WESTLEY, Frances. Sustaining the institutional environment. **Organization Studies**, v. 21, n. 0, p. 71-94, 2000.

MORIN, Edgar. **O método** – 1. A natureza da natureza. 3.ed. Mem Martins – Portugal: Publicações Europa-América, 1997.

MYRDAL, Gunnar. **O valor em teoria social**. São Paulo: Pioneira, 1965.

NEVES, Lúcia M.W. Legislação e planejamento no processo de privatização do ensino superior. In: _____ (org.). **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, p. 137-150, 2002.

_____. Rumos históricos da organização privatista. In: _____ (org.). **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, p. 179-220, 2002b.

NEVES, Lúcia M.W.; FERNANDES, Romildo R. Política neoliberal e educação superior. In: NEVES, Lúcia M. W. (org.). **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, p. 21-40, 2002.

NIETZSCHE, Friedrich. **Ecce homo**: como cheguei a ser o que sou. Rio de Janeiro: Brasil Editora, 1967.

NIETZSCHE, Friedrich. Para além de bem e mal. In: NIETZSCHE, Friedrich. **Nietzsche** (Coleção os Pensadores). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

NIETZSCHE, Friedrich. **Humano, demasiado humano**: um livro para espíritos livres. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

ORTON, J. Douglas; WEICK, Karl. Loosely coupled systems: a reconceptualization. **Academy of Management Review**, v. 15, n. 2, p. 203-223, 1990.

PARSONS, Talcott. Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations. I. **Administrative Science Quarterly**, v. 1, n. 1, pp. 63-85, 1956a.

_____. Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations. II. **Administrative Science Quarterly**, v. 1, p. 2, pp. 225-239, 1956b.

PATERSON, John. An introduction to Luhmann. **Theory, Culture & Society**, v. 14, n. 1, p. 37-39, 1997.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald. Organizational decision making as a political process: the case of a university budget. **Administrative Science Quarterly**, v. 19, v. 2, p. 135-151, 1974.

_____. **The external control of organizations**: a resource dependence perspective. Stanford: Stanford University Press, 2003.

PORTER, Michael. **Competitive strategy**. New York: Free Press, 1980.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (eds). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

RANIERI, Nina B. **Educação superior, direito e estado**: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

RANSON, Stewart; HININGS, Bob; GREENWOOD, Royston. The structuring of organizational structures. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, p. 1-17, 1980.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: Caldas, Miguel; Fachin, Roberto; Fischer, Tânia (orgs da edição brasileira). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, p. 61-98, 1998. (v. 1)

RICHARDSON, Roberto. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

RICOEUR, Paul. **Interpretação e ideologias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

ROBERTS, Peter; GREENWOOD, Royston. Integrating transaction cost and institutional theories: toward a constrained-efficiency framework for understanding organizational design adoption. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 2, p. 346-373, 1997.

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHEIN, Edgard. Organizational culture and leadership. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

SCHUTZ, Alfred. **The phenomenology of the social world**. Evanston: Northwestern University Press, 1967.

_____. **Fenomenologia e relações sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SCIULLI, David. An interview with Niklas Luhmann. **Theory, Culture & Society**. v. 11, p. 37-68, 1994.

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, p. 493-511, 1987.

_____. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO (eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 164-182, 1991.

_____. **Organizations – rational, natural, and open systems**. 3 rd ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

_____. Institutional analysis: variance and process theory approaches. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John. **Institutional environments and organizations**: structural complexity and individualism. Thousand Oaks: Sage, p. 81-99, 1994.

_____. Introduction: institutional theory and organizations. In: SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Soren (eds). **The institutional construction of organizations**. Thousand Oaks: SAGE Publications. p. xi-xxiii, 1995.

_____. **Institutions and organizations**. 2 nd. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Soren (eds). **The institutional construction of organizations**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.

SCOTT, W. Richard; RUEF, Martin; MENDEL, Peter; CARONNA, Carol. **Institutional change and healthcare organizations** – from professional dominance to managed care. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John (orgs). **Institutional environments and organizations**: structural complexity and individualism. Thousand Oaks: SAGE, 1994.

SELZNICK, Philip. Foundations of the theory of organizations. **American Sociological Review**, v. 13, p. 25-35, 1948.

_____. **Leadership in administration**. White Plain, New York: Row, Peterson and Company, 1957.

_____. **TVA and the grass roots**. New York, Harper & Row., 1966.

_____. Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, p. 270-277, 1996.

SEWELL, W. H. Jr. A theory of structure: duality, agency, and transformation. **The American Journal of Sociology**, v. 98, n. 1, p. 01-29, 1992.

SGUISSARDI, Valdemar. **Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior**. In: _____ (org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior**. Campinas: Editora Autores Associados, p. 41-70, 1997.

_____. (org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

_____. **O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas?** In: _____. (org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, p. 9-46, 2000a.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr., João (orgs.). **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Editora Unimep, 1997.

_____. (orgs.). **Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa**. São Paulo: Xamã, 2001.

SILVA Jr., João R.; SGUISSARDI, Valdemar. **Reforma do Estado e reforma da educação superior no Brasil**. In: Sguissardi, Valdemar (org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior**. Campinas: Editora Autores Associados, p. 7-40, 1997.

_____. **Introdução** – a educação superior como tema de estudo. Eixos para uma agenda a partir do Banco de Dados *Universitas/Br*. In: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JR., João R. **Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa**. São Paulo: Xamã, p. 21-44, 2001.

SILVA, Andréia F. Conselho Nacional de Educação: de aparelho de Estado a agência de empresariamento do ensino superior. In: Neves, Lúcia M. W. (org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, p. 117-136, 2002.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

SLOAN, Alfred. **Meus anos com a General Motors**. São Paulo: Negócio Editora, 2001.

SPANBAUER, Stanley. **Um sistema de qualidade para educação**. São Paulo: Qualitymark, 1995.

STAKE, Robert. Case Studies. In: Denzin, Norman; Lincoln, Yvonna (eds.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, p. 236-247, 1994.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

THOMPSON, James. **Dinâmica organizacional**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.

TOLBERT, Pamela; ZUCKER, Lynne. Institutional sources of change in the formal structure of the organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 22-39, 1983.

_____. A institucionalização da teoria institucional. In: Caldas, Miguel; Fachin, Roberto; Fischer, Tânia (organizadores da edição brasileira). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, p. 196-219, 1998. (v.1).

TOLBERT, Pamela. Institutional environments and resource dependence: sources of administrative structure in institutions of higher education. **Administrative Science Quarterly**, v. 30, p. 1-13, 1985.

TSOUKAS, Haridimos; KNUDSEN, Christian. The conduct of strategy research. In: Pettigrew, Andrew; Thomas, Howard; Whittington, Richards (eds). **Handbook of strategy and management**. London: Sage, p. 411-435, 2002.

VASCONCELOS, Flávio. Estratégia empresarial e construção social da realidade: o caso da internet no Brasil. In: Encontro da Associação de Programas de Pós-graduação em Administração, Salvador, 2002. **Anais** Salvador: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

WEBER, Max. **Ensaaios de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1985.

_____. **Sobre a universidade**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Metodologia das ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993. (2 v.).

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 11. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

_____. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 1998. (2 v.).

WEICK, Karl. **The psychology of organizing**. Reading: Addison-Wesley Publ. Co., 1969.

_____. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 1-19, 1976.

_____. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

_____. **Making sense of the organization**. Oxford: Blackwell, 2001.

WEICK, Karl; SUTCLIFFE, Kathleen. **Managing the unexpected**: assuring high performance in an age of complexity. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

WESTPHAL, James; ZAJAC, Edward. Decoupling policy from practice: the case of stock repurchase programs. **Administrative Science Quarterly**, v. 46, p. 202-228, 2001.

WHIPP, R. Creative deconstruction: strategy and organizations. In: Clegg, S.; Hardy, C. e Nord, W. (eds). **Handbook of organization studies**. London: Sage Publications, 1996. p. 261-275.

WHITTINGTON, Richard. **What is strategy** – and does it matter? London: Routledge, 1993.

WILLIAMSON, Oliver. **Markets and hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

WILSON, David. **A strategy of change**. New York: Routledge, 1992.

YIN, Robert. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCKER, Lynne. Institutional theories of organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, p. 443-464, 1987.

_____. The role of institutionalization in cultural persistence. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 83-107, 1991.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Senhor(a) Professor(a).

Solicitamos a sua colaboração no sentido de responder ao questionário a seguir e devolvê-lo também por e-mail (jmcrubellate@aol.com). Não tomará mais do que alguns minutos do seu tempo e é extremamente importante para a pesquisa que estamos realizando e que é relativa aos critérios de avaliação dos cursos de graduação, estabelecidos pelo MEC.

Os dados serão tratados com base em *clusters* de Instituições como unidades de análise, o que manterá, portanto, o anonimato de pessoas e Instituições. Apenas os pesquisadores terão conhecimento das respectivas Instituições e pessoas respondentes, o que será utilizado apenas para a realização das etapas subsequentes deste estudo. Os dados serão utilizados para fins estritamente acadêmicos, não sendo utilizados para quaisquer outros objetivos que não os relacionados com este estudo. De igual modo, os nomes de respondentes ou das Instituições não serão, de qualquer modo, divulgados, nem haverá possibilidade de relaciona-los individualmente com as respostas fornecidas para o questionário.

Ressaltamos, novamente, que sua colaboração é de extrema importância para nós e antecipamos nossos agradecimentos por sua compreensão e inestimável auxílio.

Prof. João Marcelo Crubellate
EAESP-FGV

Prof. Dr. Flávio Carvalho Vasconcelos
EAESP-FGV

Primeira Parte

Favor assinalar para cada afirmação a seguir a alternativa que melhor caracteriza a maneira de atuar da Instituição sob sua direção (por favor, assinale apenas uma alternativa em cada questão):

1. Verifica a situação das melhores Instituições de Ensino Superior no Brasil ou no Estado ao tomar decisões quanto à adequação de sua Instituição aos critérios do MEC.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

2. Adotam-se ações, alternativas ou procedimentos que foram bem sucedidos em outras Instituições de Ensino Superior.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

3. Discute-se na Instituição as exigências do MEC para os cursos de graduação, ressaltando-se a importância do atendimento desses critérios.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

4. Recorre-se ao auxílio de especialistas externos à Instituição (consultoria ou profissionais em áreas específicas) para elaboração de processos de autorização de novos cursos, de reconhecimento ou mesmo para reformulação dos cursos existentes.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

5. Verifica-se a situação de Instituições cujos alunos alcançaram conceitos elevados no Exame de Cursos (Provão) e adotam-se procedimentos e ações semelhantes.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

6. Discutem-se na Instituição formas de se atender aos critérios do MEC sem prejudicar outros objetivos, inclusive financeiros.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

7. Discutem-se com alunos, professores e membros da comunidade, os resultados das avaliações do MEC, procurando-se argumentar a respeito dos procedimentos adotados e das dificuldades da Instituição.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

8. Adotam-se alterações em procedimentos, atividades ou projetos visando adequar a Instituição aos critérios de avaliação do MEC.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

9. Discutem-se com representantes do MEC - nos episódios de avaliação dos cursos ou em outras ocasiões - formas e prazos alternativos de atendimento dos critérios para sua Instituição.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

10. A Instituição adota medidas de estímulo à capacitação de seus professores (apoio e incentivo financeiro ou de outra ordem).

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

11. Utilizam-se recursos para preparação dos alunos especificamente para a realização dos Exames de Cursos (Provão) - aulas especialmente voltadas para a realização do provão, palestras, resolução de questões, etc.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

12. A Instituição prioriza a contratação de professores com titulação de mestrado e doutorado para a renovação ou expansão de seu quadro docente.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

13. Mantém-se constante avaliação e revisão do projeto pedagógico dos cursos oferecidos pela Instituição, com participação da direção, professores e alunos.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

14. Discute-se de modo formal ou informal na Instituição ou com representantes de outras Instituições de Ensino Superior a respeito da necessidade de outro sistema de avaliação dos cursos, diferente do atual.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

15. Desconsideram-se algumas das exigências da legislação educacional por se considerar que não são adequadas à Instituição (por qualquer motivo).

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

16. Desconsideram-se algumas das recomendações das comissões de avaliação do MEC (em eventos de avaliação de cursos) por se considerar que não são adequadas à Instituição (por qualquer motivo).

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

17. Procura-se contatar representantes do MEC ou pessoas-chave para contestar regras e exigências das avaliações ou da própria lei ou ainda resultados das avaliações.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

18. Utiliza-se a mídia para contestar critérios do MEC ou os resultados das avaliações.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

19. A Instituição convida representantes do MEC ou membros das comissões de avaliação dos cursos de graduação para proferir palestras, participar de eventos ou participar de outras atividades acadêmicas.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

20. utiliza-se a mídia para divulgar os aspectos e características que diferenciam a Instituição de outras IES.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

21. A direção da Instituição procura contatar pessoalmente membros das comissões de avaliação para discutir os critérios de avaliação ou mesmo os resultados de avaliações de seus cursos.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

22. A Instituição convida representantes do MEC ou membros das comissões de avaliação para atuar como consultores no planejamento de suas atividades.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

23. A Instituição recorre a pessoas-chave do meio político ou acadêmico para intermediar suas relações com o MEC.

☐ Nunca ☐ Raramente ☐ Algumas vezes ☐ Muitas vezes ☐ Sempre

Segunda Parte – Caracterização de Respondentes e Instituições

1. Titulação e área de formação acadêmica (Por favor, preencha quantos campos forem necessários).

- ☐ Graduação. Curso:
- ☐ Especialização. Área:
- ☐ Mestrado. Área:
- ☐ Doutorado. Área:

2. Há quanto tempo é dirigente da Instituição?

- ☐ Menos que 2 anos
- ☐ De 2 a 5 anos
- ☐ Mais que 5 anos

3. Você ou algum professor de sua Instituição integra alguma comissão de avaliação de cursos de graduação do MEC, em qualquer área?

- ☐ Não.
- ☐ Sim, desde o ano de ()

4. Você ou algum professor de sua Instituição já integrou alguma comissão de avaliação de cursos de graduação do MEC?

- ☐ Não.
- ☐ Sim.

Dados de caracterização de sua Instituição.

5. Nome da Instituição:

Obs: Este dado é necessário para controle por parte dos pesquisadores. De nenhum modo será divulgado a outros ou constará nos relatórios do estudo.

6. A Instituição oferece alguma modalidade de pós-graduação?

- ☐ Não.
- ☐ Sim.
 - ☐ Especializações.
 - ☐ Mestrado.
 - ☐ Doutorado.

7. Número de cursos de graduação oferecidos atualmente pela Instituição: ()

8. Número (aproximado) de alunos atualmente matriculados nos cursos de graduação oferecidos pela Instituição: ()

9. Número (aproximado) de professores atualmente trabalhando nos cursos de graduação mantidos pela Instituição: ()

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTAS – NÃO RESPONDENTES

1. Quais os principais desafios encontrados hoje na direção de uma Instituição de Ensino Superior?
2. O que é qualidade de ensino para você?
3. Por que uma IES deve se preocupar em oferecer ensino de qualidade?
4. Os requisitos de qualidade de ensino estabelecidos pelo MEC se baseiam na capacitação dos professores, no projeto pedagógico dos cursos e nas condições físicas de ensino. Considera importante atender a esses requisitos de qualidade? Por que?
5. Acredita que exista relação entre o atendimento dos requisitos de qualidade estabelecidos pelo MEC e a obtenção de bons resultados no “Provão”?
6. Qual daqueles requisitos considera mais importante para a formação superior de qualidade e por que?
7. Qual considera mais difícil de ser atendido e por que?
8. Acredita que exista relação entre o atendimento dos requisitos de qualidade estabelecidos pelo MEC e a formação de bons profissionais?
9. É um dos principais objetivos desta instituição atender aos requisitos de qualidade do MEC? Por que?
10. Acredita que os resultados obtidos no “Provão” realmente reflitam a qualidade do ensino oferecido nas instituições de ensino superior?
11. Como você avalia o setor de educação superior brasileiro e regional, hoje, em termos de qualidade de ensino?
12. Quais você julga ser os principais pontos fortes em termos de competitividade, desta instituição em relação a outras IES?
13. Quais têm sido as maiores dificuldades encontradas pela instituição para atender a legislação educacional?
14. Como você avalia as perspectivas do setor privado de educação superior para os próximos anos em termos de crescimento e de melhoria da qualidade? E as perspectivas desta instituição?
15. Concorde com os requisitos estabelecidos pelo MEC como meios de mensuração da qualidade de ensino nas IES? Por que?

16. Na sua avaliação, a atual legislação educacional (principalmente os requisitos de qualidade) facilita ou dificulta a gestão de uma instituição de ensino? Por que?
17. Na sua opinião, há outros aspectos importantes na discussão sobre qualidade de ensino e que não são considerados pela legislação educacional?
18. Na sua opinião, qual foi o objetivo do Estado/Governo ao estabelecer os requisitos de qualidade para as IES?
19. Na sua opinião, qual foi o principal impacto da LDB, aprovada em 1996, sobre o setor de educação superior no Brasil?
20. É importante para a instituição que seus alunos obtenham bons conceitos no “provão”? Por que?
21. Em geral, as instituições de ensino superior estão procurando atender os critérios de qualidade estabelecidos na legislação. Você concorda com essa afirmação? (Se sim: na sua opinião, por que isso está ocorrendo?)
22. Na sua opinião, os critérios de qualidade estabelecidos na legislação refletem o que a sociedade (os alunos, os profissionais, os professores, a comunidade em geral) entende como necessário para uma educação de qualidade?
23. Uma instituição de ensino de grande porte tem maiores condições de descumprir alguns requisitos da legislação e, mesmo assim, não ser penalizada, do que instituições de pequeno porte. Você concorda com isso?
24. Em sua opinião o governo deveria ser mais ou menos rigoroso com as instituições que não estão conseguindo cumprir as exigências legais? Por que?
25. Suponha que o governo deixe de exigir o atendimento dos atuais critérios de qualidade (qualificação docente, projeto pedagógico e condições de ensino). Você acredita que as IES continuariam a cumpri-los, que haveria um “relaxamento” no seu cumprimento ou que aqueles critérios seriam completamente abandonados? E a sua instituição? Continuará ou não cumprindo?
26. Como você avalia o relacionamento entre as IES em sua região: predominantemente de competição ou de colaboração?
27. Como você avalia a possibilidade de mudanças no Provão, com a sua realização em dois períodos – no início e no final dos cursos, com foco na instituição e sendo realizado por amostragem, e não mais com todos os alunos? Considera que será melhor ou pior para a sua Instituição, em relação ao modelo anterior?

APÊNDICE C

TABELA PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO

Caso: _____

Documento: _____

[illegible]

FREQUÊNCIA – Número de ocorrências

DIREÇÃO – Favorável / Neutra / Desfavorável

INTENSIDADE – Alta / Média / Baixa

CO-OCORRÊNCIA – Outros temas relacionados e que aparecem diretamente relacionados no contexto.

TABELA PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO

Caso: 1

Documento: Entrevista dirigente 1-A

Tema	Frequência	Ocorrências (Exemplos)	Direção	Intensidade	Co-ocorrências	Avaliação Teórica
- Educação superior no Brasil.	1	<p>“Então o que eu acho é o seguinte: poucos se preocupam com a educação. Na hora que, de alguma maneira, se apresentam números, e não são números que são fabricados, mas são números que são trabalhados, pra se cumprir pontuação, né, frente a organizações mundiais, etc e tal ... e órgãos de fomento”.</p> <p>“o Paulo Renato tinha um projeto, né, na minha percepção ele tinha um projeto, ele conseguiu levar em parte o projeto que ele tinha, mas ele não conseguiu dar continuidade àquilo que pelo menos no que tá escrito, né, seria a implementação total do projeto, que é essa coisa de ‘deixa o mercado expandir que depois nós de fato, né, através dos instrumentos, provão, avaliações, comissões de especialistas, etc e tal, fechamos isso’. Dizendo então ‘oh, você pára, você pára, você pára ...’”.</p>	Ambígua		Legislação educacional	<p>Crença: mudança na política e práticas educacionais visam atender exigências internacionais.</p> <p>Crença: a expansão do setor de educação superior no Brasil faz parte das intenções do governo.</p> <p>Crença: os instrumentos de avaliação têm, na sua concepção original, uma intenção também punitiva, que não se efetivou.</p>
- Legislação educacional.	2	<p>“existem outras dificuldades, ta, que fazem parte do processo, que não permitiram levar a cabo aquilo que estava no papel. No papel ta lá. Então não é o problema da LDB, nem da nova LDB, nem das diretrizes curriculares, das novas diretrizes curriculares. O problema é só fazer cumprir o que está escrito. A gente tem mania no Brasil de criar nova lei. Não precisa criar nova lei. Faz cumprir a lei que já ta aí e ta bom o suficiente. Então é assim: todas as instituições que tiveram suas instituições D e E, né, após uma verificação, serão excluídas do mercado. Foram? Não foram. Então não adiantou. Ah, então precisa mudar a LDB. Não precisa mudar, só faz cumprir o que ta lá”.</p> <p>“existem, como em todos os outros seguimentos da sociedade, interesses que são na verdade, não compartilhados, né, com filosofias que são repassadas, né”.</p>	Favorável	Média	Educação superior no Brasil	<p>Crença: o problema não é a legislação, mas seu cumprimento.</p> <p>Valor: aplicação rigorosa da lei educacional.</p> <p>Crença: o não cumprimento efetivo da legislação deve-se a interesses particulares presentes no setor educacional.</p>
- Capacitação docente.	1	<p>“é importante eu ter um professor titulado. Não é pelo título. É pelo título e pelo que ele agrega de valor ao obter o título. [...]. Junto com isso, pelo perfil do curso, se entrou no curso de Administração, é importante que ele tenha uma vivência de mercado, né, seja ... um profissional do mercado [...] alguma vivência ele tem que ter no mercado”.</p>	Favorável	Média	Crterios oficiais	<p>Crença: titulação docente tem reflexo direto no ensino.</p> <p>Valor: experiência profissional extra-acadêmica.</p>

APÊNDICE D

**TABELA DE CODIFICAÇÃO DOS MAPAS COGNITIVOS.
EXEMPLO – CASO 1 – DIRIGENTE 1-A**

	CÓDIGO		ANOTAÇÕES
- Auto-avaliações da instituição. (1A)	/ + /	Filosofia de trabalho da instituição voltada para as necessidades do mercado.	
- Práticas de preparação específica para o Provão. (2A)	/ ⊕ /	Qualidade de ensino.	
- (2A)	/ ⊕ /	Formação dos alunos para o mercado de trabalho.	
- (2A)	/ + /	Resultado no Provão.	
- Resultado no Provão, se houver preparação específica. (2B)	/ # /	Qualidade de ensino.	Relação inferida.
- Resultado no Provão. (2C)	/ = /	Qualidade de ensino.	Relação inferida.
- Qualidade de ensino. (2D)	/ ⇨ /	Professores com formação específica [titulação].	
- (2D)	/ ⇨ /	Instalações.	
- (2D)	/ ⇨ /	Alunos que tenham disponibilidade e vontade de aprender.	
- Construir uma boa imagem da instituição. (3A)	/ + /	Dispêndio de recursos financeiros.	
- (3A)	/ + /	Tempo.	
- Organização acadêmica do tipo faculdade isolada. (3B)	/ – /	(3A)	
- Autonomia. (3C)	/ + /	(3A)	
- (3B)	/ – /	Facilidade para gestão da instituição.	
- (3C)	/ + /	Facilidade para gestão da instituição.	

APÊNDICE F

Factor Analysis

Communalities

	Initial	Extraction
Q01	1,000	,657
Q02	1,000	,692
Q03	1,000	,855
Q04	1,000	,714
Q05	1,000	,586
Q06	1,000	,684
Q07	1,000	,664
Q08	1,000	,667
Q09	1,000	,771
Q10	1,000	,785
Q11	1,000	,710
Q12	1,000	,762
Q13	1,000	,730
Q14	1,000	,667
Q15	1,000	,679
Q16	1,000	,844
Q17	1,000	,762
Q18	1,000	,753
Q19	1,000	,770
Q20	1,000	,731
Q21	1,000	,793
Q22	1,000	,776
Q23	1,000	,647

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	3,921	17,046	17,046	3,921	17,046	17,046	2,793	12,144	12,144
2	2,749	11,951	28,997	2,749	11,951	28,997	2,537	11,032	23,175
3	2,576	11,199	40,196	2,576	11,199	40,196	2,359	10,257	33,432
4	1,964	8,540	48,735	1,964	8,540	48,735	2,059	8,954	42,386
5	1,668	7,250	55,986	1,668	7,250	55,986	2,006	8,722	51,108
6	1,514	6,582	62,568	1,514	6,582	62,568	1,817	7,899	59,007
7	1,219	5,300	67,868	1,219	5,300	67,868	1,765	7,673	66,680
8	1,091	4,743	72,611	1,091	4,743	72,611	1,364	5,930	72,611
9	,951	4,135	76,746						
10	,835	3,632	80,378						
11	,722	3,141	83,519						
12	,655	2,848	86,368						
13	,577	2,510	88,878						
14	,520	2,259	91,137						
15	,409	1,778	92,915						
16	,358	1,555	94,470						
17	,320	1,391	95,861						
18	,248	1,079	96,939						
19	,202	,877	97,817						
20	,178	,772	98,589						
21	,155	,674	99,263						
22	,109	,472	99,735						
23	6,095E-02	,265	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

	Component							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Q01	,369	9,202E-02	,134	,616	-2,66E-02	,278	,131	-,140
Q02	,263	-3,30E-02	,141	,749	-9,19E-02	-4,12E-02	,166	-5,00E-02
Q03	-7,87E-02	-6,97E-02	,353	,372	,107	-,240	8,153E-02	,711
Q04	,335	-,266	9,524E-02	,138	,545	-,175	,134	-,395
Q05	,380	-,137	-,131	,481	-,310	-3,46E-02	,278	-1,67E-03
Q06	,276	,592	,415	5,169E-02	-,178	-,205	-9,00E-02	2,313E-02
Q07	,627	,255	,333	5,159E-02	-,218	-5,22E-02	-,200	5,020E-02
Q08	,167	-,337	,569	-5,98E-02	,245	,103	-,348	8,292E-02
Q09	,610	-,107	,216	-,264	,494	,153	4,212E-02	-3,90E-02
Q10	-9,67E-02	2,772E-02	,512	-,163	,153	,571	,287	,233
Q11	,461	,105	,169	-,308	-,514	-,161	,265	-5,71E-02
Q12	-7,41E-02	5,894E-02	,693	-,203	-,297	,215	,308	-4,02E-02
Q13	6,043E-02	,623	,475	-,295	,119	-8,84E-02	-4,08E-02	-4,90E-02
Q14	,272	,560	7,428E-02	,208	4,811E-03	1,726E-02	-,453	-,156
Q15	,568	,220	-,286	-,317	-,172	5,101E-02	,253	-,173
Q16	,244	,491	-,572	-,140	,196	,230	9,329E-02	,311
Q17	,552	,394	-8,24E-02	,243	,389	,280	-7,02E-02	-3,96E-02
Q18	,246	,371	-,295	-7,41E-02	,328	-,463	,331	,176
Q19	,688	-,446	-7,00E-02	-,170	-,210	,113	-6,64E-02	-4,29E-02
Q20	,311	-,398	,320	-,120	,289	-,409	,324	-5,24E-02
Q21	,701	-8,63E-02	-,330	-,121	-7,48E-02	,247	-3,11E-03	,323
Q22	,492	-,648	-9,29E-02	-6,03E-02	-9,66E-02	,151	-,230	,127
Q23	,477	-,139	6,028E-02	-,125	-,103	-,498	-,311	,157

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 8 components extracted.

Rotated Component Matrix^a

	Component							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Q01	6,653E-02	,205	4,801E-02	,752	6,347E-02	,156	-9,74E-02	-7,16E-02
Q02	-2,37E-02	9,692E-02	-9,38E-02	,793	8,898E-02	-7,09E-02	-2,31E-02	,175
Q03	-4,84E-02	2,321E-02	-4,09E-02	,162	5,711E-03	,104	-9,45E-02	,897
Q04	4,504E-02	-2,67E-02	-2,38E-02	,201	,785	-,101	-,147	-,147
Q05	,183	-,104	6,315E-02	,668	-2,54E-02	-,152	,254	6,080E-02
Q06	-,167	,737	1,728E-02	9,215E-02	-3,22E-02	4,117E-02	,286	,140
Q07	,333	,658	1,550E-02	,207	4,795E-02	2,400E-02	,261	7,582E-02
Q08	,379	,239	-,398	-,127	,321	,279	-,264	,204
Q09	,407	,216	,245	-7,40E-02	,637	,282	-4,03E-02	-7,88E-02
Q10	-1,09E-02	-7,06E-03	1,383E-03	-5,09E-02	3,230E-02	,874	-5,05E-02	,119
Q11	,211	,217	1,008E-02	3,778E-02	5,376E-03	4,643E-02	,781	-7,31E-02
Q12	-,113	,149	-,362	-5,69E-03	-1,48E-02	,652	,411	3,610E-02
Q13	-,318	,653	6,565E-02	-,284	,124	,271	,169	1,179E-02
Q14	-3,54E-02	,731	,107	,142	-,119	-,156	-,185	-,163
Q15	,233	,122	,462	4,146E-02	8,681E-02	-4,16E-02	,491	-,380
Q16	3,447E-02	7,023E-02	,886	-7,62E-02	-,194	-1,34E-02	-6,75E-02	-7,54E-02
Q17	,134	,447	,526	,332	,220	9,629E-02	-,274	-,159
Q18	-,257	7,338E-02	,625	-5,86E-02	,323	-,299	,220	,214
Q19	,786	-2,61E-02	2,118E-03	,127	,180	-4,70E-02	,269	-,166
Q20	,118	-,117	-,141	-5,52E-03	,742	-4,85E-03	,276	,240
Q21	,693	3,059E-02	,524	,125	-3,06E-02	7,475E-03	,144	-1,64E-03
Q22	,841	-,180	-,105	7,579E-02	,116	-7,11E-02	-2,25E-02	1,036E-02
Q23	,427	,303	-6,88E-02	-,126	,198	-,431	,236	,267

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 9 iterations.

Component Transformation Matrix

Component	1	2	3	4	5	6	7	8
1	,635	,393	,341	,319	,364	-,069	,286	-,070
2	-,528	,647	,464	-,024	-,262	,055	,082	-,094
3	-,081	,437	-,575	,011	,268	,546	,117	,297
4	-,173	,031	-,110	,855	-,085	-,188	-,363	,229
5	-,164	-,019	,323	-,183	,673	,091	-,606	,080
6	,265	-,091	,151	,160	-,322	,710	-,339	-,388
7	-,358	-,472	,290	,296	,264	,349	,531	,057
8	,236	-,067	,338	-,144	-,306	,156	-,045	,828

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Quick Cluster

Initial Cluster Centers

	Cluster		
	1	2	3
COOPT	-,68539	3,29937	-,03125
RELEV	-,36968	-2,89797	,16717
OPOSIC	-1,63498	,08540	3,66863
AQUIESC	1,46429	,56330	,08338
LEGITM	,17106	,36527	,57098
QUALIDOC	-2,03083	,05666	,89017
CERIMON	,36551	-,97663	2,03267
DIFUCRIT	,97897	,49688	1,42265

Iteration History

Iteration	Change in Cluster Centers		
	1	2	3
1	2,998	3,011	3,273
2	,123	,852	,475
3	8,543E-02	,000	,224
4	,000	,000	,000

a Convergence achieved due to no or small distance change. The maximum distance by which any center has changed is ,000. The current iteration is 4. The minimum distance between initial centers is 5,698.

Cluster Membership

Case Number	Cluster	Distance
1	1	2,951
2	3	2,778
3	3	3,677
4	2	2,892
5	1	3,208
6	3	2,379
7	1	3,060
8	3	2,867
9	3	2,856
10	3	2,551
11	3	2,590
12	1	1,720
13	1	3,006
14	1	2,598
15	1	1,330
16	1	2,170
17	1	1,513
18	2	2,178
19	1	2,695
20	2	2,666
21	1	2,309
22	1	3,666
23	1	2,930
24	1	2,408
25	1	2,009
26	1	1,776
27	1	2,573
28	1	2,195
29	1	1,653
30	3	1,925
31	1	4,023
32	1	2,013
33	3	1,182
34	1	1,328
35	1	3,019
36	1	1,661
37	1	1,554
38	3	2,238
39	1	2,347
40	1	3,220
41	3	1,366
42	1	3,973
43	2	2,741
44	1	2,171

Final Cluster Centers

	Cluster		
	1	2	3
COOPT	-,29264	1,31397	,29370
RELEV	,11298	-1,61438	,28918
OPOSIC	-,45257	-,02734	1,20307
AQUIESC	,00179	-,43745	,15435
LEGITM	,02618	,58514	-,28180
QUALIDOC	-,06638	-,59070	,38981
CERIMON	,16336	-1,23452	,01823
DIFUCRIT	,04915	-,11707	-,08701

Distances between Final Cluster Centers

Cluster	1	2	3
1		2,917	1,866
2	2,917		3,132
3	1,866	3,132	

Number of Cases in each Cluster

Cluster	1	29,000
	2	4,000
	3	11,000
Valid		44,000
Missing		,000