
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA – UFRGS**

**UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO
E DA REGIÃO DO PANTANAL - UNIDERP**

**A INFLUÊNCIA DO GOVERNO NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS
DE ENSINO SUPERIOR, NA PERCEPÇÃO DOS DIRIGENTES DA
UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E
DA REGIÃO DO PANTANAL – UNIDERP**

por

FERNANDO NERY SIZILIO

Campo Grande, agosto de 2000

***A INFLUÊNCIA DO GOVERNO NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE
ENSINO SUPERIOR NA PERCEPÇÃO DOS DIRIGENTES DA
UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E DA
REGIÃO DO PANTANAL – UNIDERP***

FERNANDO NERY SIZILIO

Dissertação submetida como requisito para a obtenção do grau de “Mestre em Administração”, no Curso de Mestrado em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS em convênio com a Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - UNIDERP.

Apresentada à Comissão Examinadora, integrada pelos professores:

PROF. MARCELO MILANO F. VIEIRA, Dr.
Membro externo

PROF^a ZILÁ MESQUITA, Dr^a
Membro

PROF. EUGÊNIO ÁVILA PEDROZO, Dr.
Membro

PROF. ROBERTO C. FACHIN, Dr.
Presidente e Orientador

*Este trabalho é dedicado aos meus pais,
aos meus filhos, a Gláucia Azambuja Sizilio e
a Therezinha Samways.*

Agradecimentos

À Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal – UNIDERP; em especial, aos Professores Therezinha Samways e Pedro Chaves, pela viabilização do curso de mestrado e pela possibilidade da pesquisa.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, ao Programa de Pós-Graduação em Administração-PPGA e, especialmente, ao seu corpo docente que, no enfrentamento do desafio que significou o curso em Campo Grande - MS, nunca demonstrou desânimo ou cansaço, num precioso exemplo de que a docência vai muito além do exercício de uma profissão.

Ao Professor Doutor Roberto Fachin pela paciente, dedicada e valiosa orientação no desenvolvimento desta dissertação.

Ao Professor Doutor Marcelo Falcão Vieira e à Professora Doutora Zilá Mesquita, que prestaram significativa contribuição na oportunidade da proposta de dissertação.

Aos amigos João Leopoldo e Sebastião Cerqueira pelo incentivo e apoio.

Aos familiares e amigos que compreenderam minha ausência nesses meses.

A Deus por ter permitido tudo.

LISTA DE SIGLAS

BC	Biblioteca Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Conselho Federal de Educação
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CESUP	Centro de Ensino Superior de Campo Grande
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CODEMS	Companhia de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Mineração de Mato Grosso do Sul
CONEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CPD	Centro de Processamento de Dados
CONSU	Conselho Universitário
D.O.U.	Diário Oficial da União
DAU/MEC	Diretoria de Assuntos Universitários do Ministério da Educação
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
FIC	Faculdades Intergradadas de Campo Grande
IES	Instituição de Ensino Superior
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MACE	Moderna Associação Campograndense de Ensino
MEC	Ministério da Educação, Cultura e Desportos
MS	Mato Grosso do Sul
PAPED	Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância
PROIN	Programa de Apoio à Integração Graduação/Pós-Graduação
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
SEIC	Sociedade de Ensino e Informática de Campo Grande
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIBI	Sistema de Bibliotecas
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UEMT	Universidade Estadual de Mato Grosso
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UNAES	União da Associação Educacional Sul-Mato-Grossense
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESP	Universidade do Estado de São Paulo
UNIDERP	Universidade para o Desenvolvimento do Estado e Região do Pantanal

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da UNIDERP

99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O Modelo Racional	74
Quadro 2 – O Modelo Burocrático	75
Quadro 3 – O Modelo Político	76
Quadro 4 – O Modelo Colegial	77
Quadro 5 – O Modelo da Anarquia Organizada	78
Quadro 6 – Títulos de Periódicos do SIBI	96
Quadro 7 – Distribuição do acervo de livros do SIBI por área de conhecimento	97
Quadro 8 – Recursos Audiovisuais no SIBI/UNIDERP por área de conhecimento	97
Quadro 9 – Corpo Docente por Área de Conhecimento e sua Titulação	102

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo caracterizar a influência do governo federal na estrutura organizacional, no tipo de racionalidade predominante e no processo de tomada de decisão da Universidade Para o Desenvolvimento do Estado e Região do Pantanal - UNIDERP. O tema em estudo vem sendo discutido há muito tempo nas universidades públicas em função da necessidade que estas têm de demonstrar eficácia e eficiência em suas ações. Pouco se verificou, porém, cientificamente sobre quais as tendências organizacionais das universidades particulares e como essas instituições têm-se articulado com o Governo Federal. As universidades particulares sempre foram apontadas como instituições de ensino com plena liberdade de se organizar em termos acadêmicos e administrativos. Esta pesquisa vem demonstrar que essa liberdade não existe na prática e que a universidade particular, da mesma forma que a universidade pública, está sujeita à legislação que muitas vezes a coloca em uma “camisa de força”, limitando, e muito, suas ações. Este trabalho é caracterizado como um estudo de caso do tipo descritivo exploratório. Para a realização desta pesquisa, utilizou-se a abordagem qualitativa, sendo que os dados secundários foram extraídos de documentos encontrados na organização e os dados primários foram coletados por meio de entrevistas realizadas com os dirigentes da UNIDERP.

Palavras-chave: Estrutura Organizacional, Processo Decisório, Racionalidade, Universidade.

ABSTRACT

This work had as objective to characterize the influence of the federal government in the organizational structure, the type of predominant rationality and the process of decision making of the Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP). The subject matter of this study has been argued in public universities due to the necessity that they have to demonstrate its effectiveness and efficiency. One has not made extensive academic inquiries, however, about organizational trends of private universities, and on how such institutions have followed article Federal Government rules and regulations. One has mention private universities as educational institutions which enjoy complete organizational both in academic and administrative terms. This research intends to demonstrate that this freedom in treaty does not exist and that the private university, as well as the public university, is subject to legislation that is really a straightjacket to the institution. This work is characterized as a case study of the exploratory-descriptive type. Secondary data were collected from sources such as reports in university and primary data had been collected by means of interviews carried out through with the top level executives of UNIDERP.

Keywords: *Organizational Structure, Process of Decision, Rationality, University.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivos	4
1.2 Justificativa	5
1.3 Perguntas de pesquisa	6
2 O GOVERNO, A LEGISLAÇÃO E A UNIVERSIDADE BRASILEIRA ...	8
2.1 A formação da universidade no Brasil	10
2.2 Expansão e modernização da universidade no Brasil a partir de 1945	16
2.3 A evolução da universidade, o papel do governo e a legislação aplicada a partir de 1960	21
2.4 O papel do governo e a legislação aplicada às Instituições de Educação Superior no período de 1996 a 1999	37
2.4.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	37
3 A UNIVERSIDADE BRASILEIRA ENQUANTO ORGANIZAÇÃO	47
3.1 Tipos de Universidade	50
4 A RACIONALIDADE EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	56
5 O PROCESSO DECISÓRIO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	64
5.1 A decisão organizacional	65
5.2 Modelos de tomada de decisão	73
5.2.1 O Modelo Racional	74
5.2.2 O Modelo Burocrático	75
5.2.3 O Modelo Político	76
5.2.4 O Modelo Colegial	77
5.2.5 O Modelo da Anarquia Organizada	78
5.3 A predominância dos modelos burocrático e político para a análise de tomada de decisão na universidade	79

6 ASPECTOS METODOLÓGICOS	82
6.1 Caracterização da pesquisa	82
6.2 Delimitação da pesquisa, coleta e análise dos dados	83
6.3 População e amostra	84
6.4 Definição de termos	86
7 A HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E DA REGIÃO DO PANTANAL – UNIDERP	88
7.1 O Centro de Ensino Superior de Campo Grande – CESUP	89
7.2 A transformação do Centro de Ensino Superior em Universidade	90
7.3 A Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal	92
7.4 A infra-estrutura da UNIDERP	95
7.5 A estrutura formal	98
8 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS	103
8.1 Característica da Estrutura Organizacional da UNIDERP	103
8.2 Tipos de racionalidade predominante na lógica de ação dos dirigentes da UNIDERP	111
8.3 Características do processo decisório na UNIDERP	114
8.4 A influência do governo e da legislação no processo decisório na UNIDERP	118
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126
ANEXOS	131
Anexo 1: Roteiro de entrevistas	131
Anexo 2: Relação de cursos oferecidos pela UNIDERP	134

1 INTRODUÇÃO

As organizações de um modo geral estão percebendo, através de constantes avaliações, a necessidade de agir de modo diferente para sobreviverem no mundo atual. Mesmo as organizações de sucesso estão constantemente buscando novos padrões de comportamento com o objetivo de melhoria ou de consolidação e garantia de sua posição no ramo de atuação ao qual pertencem.

Observa-se que os administradores contemporâneos, seguindo essa tendência, buscam cultivar organizações saudáveis, objetivando a sobrevivência a longo prazo e não apenas resultados imediatos e de curto prazo. A capacidade de reagir com rapidez e precisão, adaptando-se agilmente às mudanças, passa a ser o diferencial entre aquelas organizações que sobreviverão e as que sucumbirão diante das novas atitudes reclamadas e exigidas pelo mundo globalizado.

É evidente o paradoxo dos dias atuais: multiplicam-se as oportunidades de negócios, ao mesmo tempo em que se multiplicam concorrentes para o mesmo negócio. Com o processo de globalização, mercados tradicionais têm mudado com velocidade impressionante. A cada instante são requeridas novas competências. O cliente, exercendo grande pressão nas organizações, exige cada vez mais maior qualidade e menor preço de produtos e serviços.

O dinamismo do ambiente onde se insere a organização requer uma atitude de constante monitoramento para uma reação imediata e certa na busca de adequação aos novos padrões estabelecidos, sob pena de colocar em risco sua posição e, não raro, até a própria sobrevivência. Assim, desenvolver-se-ão ou, até mesmo, sobreviverão as organizações que tiverem a capacidade de adaptar-se rapidamente ao meio ambiente em mudança.

Dessa forma, a eficácia de uma organização dependerá, fundamentalmente, de sua capacidade de identificar oportunidades e ameaças desse ambiente, bem como de sua flexibilidade e adaptabilidade, objetivando usufruir dessas oportunidades e criar defesas às ameaças identificadas.

Supõe-se que o maior desafio é transformar a adversidade (quando for o caso) em vantagem competitiva, o que pode representar toda uma transformação na vida da organização.

Independente do tipo, a organização é vista estruturalmente e toma decisões nos níveis: estratégico, tático e operacional.

Conforme Hall (1984), no nível estratégico, as decisões costumam ser de alto risco, envolvendo a elaboração de procedimentos e políticas internas e a análise da estrutura da organização, a fim de alcançar os objetivos organizacionais associados à avaliação das ameaças e oportunidades ambientais. Cowan (1991), em termos específicos, diz que esse tipo de decisão pode envolver, por exemplo, a escolha dos produtos e o mercado no qual a organização virá a atuar, de modo que os problemas estratégicos tendem a relacionar-se com situações que requeiram a determinação dos objetivos da organização e, por conseguinte, o alinhamento entre a organização e o seu ambiente.

As decisões táticas visam normalmente ao alcance de objetivos de curto e médio prazos, tendo como função otimizar o funcionamento de determinada área de atividade, e não a empresa como um todo. Esses tipos de decisões decorrem dos objetivos estabelecidos a partir das decisões estratégicas e são tomados nos níveis organizacionais intermediários. Seu principal propósito é a utilização eficiente dos recursos disponíveis na organização para a execução dos objetivos definidos pelos níveis mais altos (Bernardes, 1979; Oliveira, 1988).

As decisões operacionais, por sua vez, dizem respeito à execução dos planos de ação ou planos operacionais instituídos para a implantação dos objetivos fixados no nível estratégico, tendo como meta aumentar a eficiência das operações correntes da organização (Ansoff, 1977; Stoner, 1985).

As organizações, então, precisam conhecer a si próprias e compreender o ambiente no qual estão inseridas, para, a partir desse entendimento, encetarem medidas que venham a responder às alterações do ambiente, tanto no que se

refere à anulação de efeitos negativos quanto ao seu aproveitamento enquanto oportunidade, como alavanca para o desenvolvimento.

Para as Instituições de Ensino Superior (IES) o quadro que se apresenta atualmente não é diferente. Essas organizações passam por um momento em que são submetidas a um constante processo de avaliação.

Não é muito claro, entretanto, se a real preocupação do Governo Federal, enquanto agente fiscalizador e avaliador, é com a formação do acadêmico ou com o controle das atividades das IES.

É de importância fundamental, no entanto, para a sua sobrevivência, que as IES adotem, em todos os níveis, decisões que busquem o atendimento das condições estabelecidas.

Constituindo-se em organizações prestadoras de serviços educacionais, as instituições de ensino superior são bastante sensíveis às regras ditas pelo Governo e às suas constantes mutações, dependendo, cada dia mais, dos resultados obtidos no seu processo de produção, da forma como se apresentam à comunidade e do modo como são percebidas, como condicionantes de sucesso.

A lógica de ação dos dirigentes da organização de ensino superior parece estar fortemente vinculada às determinações governamentais, como condicionante de sobrevivência, partindo daí a importância da investigação da “influência do governo nas instituições privadas de ensino superior focando o caso da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP), sediada em Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul”.

Para desenvolver o tema acima foi elaborada a seguinte questão central: **“Como se caracteriza a influência do governo na estrutura organizacional, no tipo de racionalidade predominante e no processo de tomada de decisão na Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal?”**

A partir do tema e do problema estabelecido, houve a intenção de investigar como as políticas do governo federal interferem nas ações da UNIDERP, tendo-se como pressuposto que o fato de uma universidade ser particular não significa que esta goze de plena liberdade administrativa, financeira e acadêmica. Buscou-se identificar, por consequência, até que ponto o governo, com suas normas para o ensino superior, acaba definindo as linhas de ação da instituição em estudo; determinando e influenciando em suas decisões e nas relações intra-organizacionais.

A pesquisa foca a influência do governo na instituição de ensino superior estudada, especialmente nos aspectos físicos e estruturais, não lidando com os valores acadêmicos.

1.1 Objetivos

Com o intuito de responder à pergunta central, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

a) **Objetivo Geral:**

Caracterizar a influência do Governo Federal na estrutura organizacional, no tipo de racionalidade predominante e no processo de tomada de decisão da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal.

b) **Objetivos Específicos:**

- Identificar as ações do governo federal (leis, normas e regulamentos) aplicáveis no âmbito do ensino superior, considerando a trajetória histórica a partir dos primeiros cursos no Brasil;
- Identificar as leis, normas e regulamentos aplicáveis à Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal;

- Caracterizar a estrutura organizacional da universidade em estudo;
- Identificar os tipos de racionalidade predominantes na lógica de ação dos dirigentes da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal;
- Caracterizar o processo de tomada de decisão na Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal.

1.2 Justificativa

A carência de informações sobre o gerenciamento do setor universitário, particularmente sobre o gerenciamento de universidades privadas, bem como a carência de informações sobre a legislação que regula o ensino superior no país foram motivos fortes para que se analisassem algumas questões organizacionais da UNIDERP e a forma pela qual ela se relaciona com o poder público.

Tem-se observado, ainda, que as condições necessárias para a oferta de ensino superior pelas universidades brasileiras não são garantidas na sua totalidade, fazendo com que a obtenção dos meios para a consecução dos fins tenha-se tornado uma tarefa árdua para seus dirigentes.

Ao analisar-se a influência do Governo Federal nas instituições privadas de ensino superior, pretende-se aprofundar os conhecimentos sobre a complexidade que envolve as universidades particulares brasileiras, objetivando contribuir para o incremento de informações e conhecimento na área do ensino de terceiro grau.

A relevância teórica desta pesquisa está no fato de que ela possa servir de referencial para posteriores estudos sobre o tema desenvolvido.

A relevância prática está na possibilidade de que os dados aqui levantados poderão ser úteis no processo de tomada de decisão e como um referencial

para a identificação de um caminho para uma estrutura organizacional adequada aos objetivos da instituição de ensino superior estudada.

Também justifica a pesquisa a oportunidade de a organização estudada conhecer e compreender a influência ambiental anunciada e como ela (Instituição de Ensino Superior) reage aos estímulos decorrentes, sendo tal conhecimento e compreensão estes indispensáveis para a definição de uma política de superação e adaptação compatíveis com o dinamismo e com a mutabilidade do ambiente, proporcionando uma ação efetiva para evitar riscos e aproveitar oportunidades, além de possibilitar uma reflexão sobre as atitudes de adequação e seus reflexos, que servirá de apoio ao planejamento institucional.

1.3 Perguntas de pesquisa

A partir da revisão da literatura que deu base à fundamentação teórica, esta pesquisa buscou o entendimento das ações de uma instituição privada de ensino superior. As ações organizacionais são manifestações de um processo de tomada de decisão, processo este que respeita toda uma estrutura hierárquica tanto de decisão quanto de informação e orienta-se pela racionalidade predominante na instituição.

Pergunta central: **“Como se caracteriza a influência do Governo na estrutura organizacional, no tipo de racionalidade predominante e no processo de tomada de decisão da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, na percepção de seus dirigentes?”**.

Na busca de resposta para tal questão, formularam-se as seguintes perguntas:

- Como as ações do Estado (leis, normas e regulamentos), aplicadas ao ensino superior, interferem no processo de tomada de decisão e na estrutura organizacional da UNIDERP?
- Como se caracteriza a estrutura organizacional da UNIDERP?
- Quais os tipos de racionalidade que guiam as ações dos dirigentes da UNIDERP?
- Como se caracteriza o processo de tomada de decisão na UNIDERP?

Para atender ao que se propõe, o presente trabalho está organizado de forma que o Capítulo II trata da criação e da evolução da universidade no Brasil, desde o seu princípio, mostrando ao longo da história a participação fundamental do Governo Federal, influenciando, seja através de legislação específica, seja através de suas ações, o desenvolvimento do ensino superior, chegando aos dias atuais, com destaque especial para o período pós 1996, que tem relevância específica em razão das mudanças provocadas pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Nos Capítulos III, IV e V, resgata-se, na literatura, a fundamentação teórica e empírica, abordando-se a universidade brasileira como organização, sua racionalidade e o seu processo decisório.

O Capítulo VI trata do método de estudo utilizado para o desenvolvimento da pesquisa.

Em seguida, no Capítulo VII, o foco é dirigido à Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, uma jovem instituição de ensino superior, fincada em Campo Grande, no Estado de Mato Grosso do Sul, elevada à categoria de universidade em 18 de dezembro de 1996, oriunda do Centro de Ensino Superior Professor Plínio Mendes dos Santos, mantida pelo Centro de Ensino Superior de Campo Grande, criado em 1974 com o objetivo de atender às necessidades de educação e formação profissional da população sul-mato-grossense.

Finalmente, no Capítulo VIII, são feitas a apresentação e a discussão dos dados coletados e, no Capítulo IX, são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2 O GOVERNO, A LEGISLAÇÃO E A UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Parte-se do pressuposto de que as intervenções do Governo Federal sempre afetam o mercado, sendo que, em determinadas situações, a magnitude de suas ações pode abalar posições competitivas firmes dentro de um setor. Nesse rumo, pode ser indicado o programa de privatização, em que é evidente a turbulência no setor de telecomunicações e no setor bancário, apenas para apresentar dois exemplos.

A orientação dominante, portanto, é que aquelas organizações que conseguem acompanhar as medidas governamentais devem aproveitar sua posição privilegiada para construir ou reforçar sua vantagem em relação às demais organizações competidoras.

O Brasil é um dos países onde o Governo exerce maior interferência no ambiente dos negócios. As instituições de ensino superior, como organizações partícipes da composição ambiental, não constituem exceção às regras. Segundo Hardy & Fachin (1996, p.196): “Todos os tipos de instituições devem prestar atenção ao ambiente externo tanto do ponto de vista político como financeiro. O papel financeiro e o físico envolvem as maneiras pelas quais os líderes podem proteger a instituição” (original sem grifo).

O artigo 209 da Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988, combinado com o artigo 7º da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, ao estabelecer que o ensino é livre à iniciativa privada, teve por resultado desmoralizar quaisquer tentativas de entendimento de que o ensino privado é uma concessão de direitos, pois o que se depreende, em verdade, é que o ensino é um empreendimento da iniciativa privada, com capital privado e com todas as consequências de um negócio como outro qualquer, respeitando, evidentemente, as peculiaridades e proporções que lhes são próprias.

O mesmo artigo 7º da Lei nº 9.394/96, agora em seu inciso III, vai além e estabelece como condição precípua para empreender atividade de ensino, a

capacidade de autofinanciamento da iniciativa privada. Considera-se, para compreensão da lei, que autofinanciamento é financiar a si próprio, conforme verbete do Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. E, ainda, autofinanciar-se é uma "prática que consiste em reter e utilizar no negócio os lucros não distribuídos" ou o "desenvolvimento da produção ou de outros negócios de uma empresa pela aplicação de lucros e capital próprios" (Ferreira, 1986; p.203).

Ora, capacidade de autofinanciamento em atividade de prestação de serviços continuada requer inegavelmente resultados financeiros positivos da atividade produtiva. E, de fato, a realidade não permite que prospere outro entendimento, senão o que estabelece que, necessariamente, deverá existir uma diferença a mais entre a receita e a despesa para que haja continuidade da atividade. Isso, em verdade, é superávit e superávit pressupõe lucro.

Por outro lado, a mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/96) criou um novo modo de operar das organizações de ensino superior. Assim sendo, o Ministério da Educação, Cultura e Desporto - MEC, através das ferramentas legais de que dispõe (Portarias, Resoluções e Pareceres), estabelece procedimentos que visam à operacionalização dos dispositivos da citada Lei, além de criar outros tantos no âmbito de sua competência, principalmente no que diz respeito ao desempenho individual das instituições de ensino superior. Além de tudo, o MEC também atua como órgão fiscalizador do cumprimento das normas estabelecidas.

Além dos ditames relativos ao ensino, existem os demais ordenamentos legais a que se submetem as instituições de ensino superior privadas, tais como o Código de Defesa do Consumidor, as Leis Previdenciárias e Trabalhistas, as Leis Cíveis, Comerciais e Tributárias.

Assim, a atividade de prestação de serviços educacionais deve respeito, por um lado, às determinações legais específicas e, por outro, ao que estabelece a norma genérica aplicável, submetendo-se aos órgãos de fiscalização do Governo, tanto no primeiro quanto no segundo ordenamento legal, devendo, além de tudo, ser economicamente viável, para que atenda às exigências de autofinanciamento.

2.1 A formação da universidade no Brasil

A partir das análises de Steger (1970), Tedesco (1985), Trindade (1997) e Cunha (1998) observa-se que, diferentemente de outros países da América Latina que desenvolveram o ensino superior desde o século XVI, o Brasil tem uma história bastante recente. Naquele século, países como o Peru (*Universidad San Marcos*), o Chile (*Universidad San Filipe*) e a Argentina (*Universidad de Cordoba*) já possuíam o ensino universitário, enquanto no Brasil as universidades foram instituídas apenas no século XX.

Cabe destacar, ainda, uma relevante característica histórica: a de que o ensino superior brasileiro, além de um início tardio e descontínuo, é marcado pela instituição de escolas superiores e não de universidades.

Chegando ao Brasil em 1549, juntamente com o Governador-Geral Tomé de Souza, o primeiro grupo de jesuítas, chefiados pelo padre Manuel da Nóbrega, iniciou suas atividades de pregação da fé católica e do ensino religioso. No ensinamento da doutrina católica e dos costumes europeus, ministravam ao mesmo tempo, conhecimentos sobre as primeiras letras e sobre a gramática latina. Espalharam-se primeiro para o sul, depois para o norte do país. Organizaram, nas aldeias, escolas de ler e escrever. Penetraram mais tarde, com facilidade, na casa-grande, na senzala e nas casas dos colonos. Criaram colégios e seminários nos pontos mais importantes do país.

Os cursos de Letras Humanas e o de Filosofia e Ciências eram considerados de nível secundário, sendo os de Teologia e Ciências Sagradas tidos como de nível superior pelos seus elevados índices de exigência acadêmica, embora não possuíssem o *status* universitário, que era um privilégio da metrópole. Esses cursos de Teologia e Ciências Sagradas se destinavam principalmente à formação de sacerdotes. Assim, não optando pela carreira eclesiástica, os jovens que concluíssem o nível secundário e que pretendessem continuar os estudos, deveriam fazê-lo na Europa, tendo como principais universidades a de Coimbra, em Portugal (ciências jurídicas), e a de *Montpellier*, na França, mais procurada em Medicina (Piletti, 1996).

É bastante evidenciada a presença do governo português, na segunda metade do século XVIII, na administração do então primeiro-ministro Sebastião José de Carvalho de Melo – o Marquês de Pombal, quando expulsou os jesuítas do império português, sob a alegação de oposição ao controle do governo. Através do alvará de 28 de junho de 1759, suprimiu as escolas jesuíticas, tanto de Portugal como de todos os seus domínios, criando uma profunda crise no sistema educativo. A partir daí, pouco ou quase nada merece registro no ensino superior naquele século.

No século XIX, um fato importante para o ensino superior foi a transferência da Família Real portuguesa para o Brasil, o que passou a exigir maior organização da sociedade política no país, especialmente na formação das elites dirigentes e na preparação de quadros militares e técnicos. As autoridades preocuparam-se mais com a criação de escolas superiores e com a regulamentação do acesso. Surgem as academias militares encarregadas da formação de profissionais militares e de engenheiros e os cursos de agronomia, arquitetura, química, desenho técnico, dentre outros. É inegável a contribuição trazida pela presença da Família Real para o início da educação superior no Brasil. Para Cunha (apud Hardy e Fachin, 1996), “é fato assente que a educação superior no Brasil iniciou formalmente em 1808 com a criação do embrião de duas escolas de medicina, no Rio de Janeiro e na Bahia”.

Segundo Hardy e Fachin (1996, p. 207), "a presença da Corte Portuguesa, em nosso meio, gerou necessidades, e o movimento de busca de prestígio que vem junto com o ensino superior também uma prática presente na expansão recente do ensino superior nas décadas de 60 e 70".

Destaca-se o papel do governo no interesse pela formação das elites dirigentes do país, quando o príncipe regente Dom João criou, no Rio de Janeiro, a Academia da Marinha e os Cursos de Anatomia e Cirurgia em 1808; a Academia Real Militar em 1810; o laboratório de Química em 1812; o Curso de Agricultura em 1814; a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios em 1816; e, na Bahia, o Curso de Cirurgia e a cadeira de Economia em 1808; o Curso de Agricultura em 1812; e os Cursos de Química e de Desenho Técnico em 1817.

Juntaram-se às escolas criadas pelo Príncipe Regente após a Independência, os Cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, por lei de 11 de agosto de 1827, sendo as duas primeiras Faculdades de Direito do Brasil, instaladas em São Paulo (no Convento de São Francisco, em 1º de março de 1828) e em Olinda (no Mosteiro de São Bento, em 15 de maio daquele ano).

Para Martins & Martins (1999, p. 192), a “(...) independência do país, no contexto de afirmação do Estado Nacional, impulsionou o desenvolvimento do sistema de educação superior, sob a responsabilidade do governo central”. Veja-se que a Lei nº 16 de 16 de agosto de 1834 reservou à União o monopólio dos estudos superiores, ficando com as províncias o poder de legislar sobre o ensino primário e o secundário.

São os próprios Martins & Martins (1999, p. 192) que afirmam que “parece haver consenso de que o desenvolvimento do sistema de ensino superior no período imperial se inspirou no modelo francês do século XIX, centrado em instituições isoladas. As doutrinas francesas influenciaram marcadamente o pensamento português e, mais tarde, o brasileiro, como legitimadoras do poder monárquico nos dois Estados. De outro lado, o positivismo francês foi adotado pelos teóricos da educação brasileira, que se opuseram fortemente à criação de universidades no Brasil, consideradas como centros reacionários e conservadores”. (original sem grifo).

Assim, ao final do período imperial, não havia no Brasil uma universidade, existindo apenas escolas isoladas de nível superior, podendo-se registrar as Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife, as Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e de Salvador e a Escola de Engenharia do Rio de Janeiro (Piletti, 1996).

No período de 1889 a 1930, conhecido como a Primeira República, colocou-se em discussão o modelo educacional herdado do período imperial. No início desse período, quando ainda foram mantidos os modelos de instituições e faculdades isoladas, verificou-se uma importante expansão da educação superior. Aqui, também, notou-se o forte papel do governo que, com a adoção do sistema federativo, forçou a organização das estruturas das unidades do Estado, motivando a formação de pessoal para o atendimento da burocracia governamental.

Surgiram vinte e sete novas escolas superiores nos vinte primeiros anos da República, sendo nove na área de saúde; oito de Direito; quatro de Engenharia; três de Economia; e outras três de Agronomia, sendo que, segundo Cunha (1989), uma parcela importante dessas escolas era mantida pela iniciativa particular, chamadas de faculdades livres, que constituíam um setor específico do sistema educacional.

Observa-se que o parágrafo 24 do artigo 72 da Constituição de 1891 passa a garantir o “livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”, estando aí consubstanciado o direito de os particulares se dedicarem à educação.

É importante notar que a educação superior continuou evoluindo, nesse período, voltada para as elites, contemplando especialmente a formação profissional, sem quaisquer preocupações com a investigação científica. (Piletti, 1996).

Existem registros de que a primeira instituição de ensino denominada "universidade" foi a Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1920. Entretanto, essa foi tão somente uma formalidade para a concessão do título de doutor honorífico ao então Rei Alberto I da Bélgica, tratando-se somente da junção de três escolas isoladas sob a denominação de "universidade" (Boaventura, 1986; Fávero, 1977 *apud* Hardy e Fachin, 1996). Ainda nesse particular, confirma Antunha: "Sabe-se que a Universidade do Rio de Janeiro foi criada em 1920, em virtude da necessidade de ser outorgado o título de Doutor *Honoris Causa* ao Rei Alberto I, da Bélgica, como parte das homenagens que deveriam ser prestadas, protocolarmente, por ocasião de sua visita oficial, inserindo no quadro das comemorações do Centenário da Independência" (Antunha, 1974; p.53, nota 1.) .

Existem, também, registros de várias tentativas de criação de universidades, sem qualquer relação oficial com o Governo, não obtendo, porém, êxito. Estreitamente relacionada ao ciclo da borracha na região mais ao norte do país, foi criada, em 1909, a Universidade de Manaus, sendo suas atividades encerradas logo a seguir, em 1926. Criada por particulares, surgiu em 1911 a primeira Universidade de São Paulo, perdurando apenas até 1917, quando encerrou suas atividades em

decorrência do grande número de faculdades oficiais na cidade de São Paulo naquela época.

Durante o período da Primeira República, segundo Piletti (1996), foram mantidas características semelhantes às do período imperial, constituindo-se de escolas superiores isoladas, subordinadas a uma legislação federal, com predomínio para o ensino profissionalizante. Merece destaque, nesse período, a criação de três escolas superiores em São Paulo: a Escola Politécnica em 1896; a Escola Superior de Agricultura de Piracicaba, em 1905; e a Faculdade de Medicina, em 1913.

Em 1925, em Minas Gerais, o então presidente (estadual) Melo Viana propôs ao Congresso (estadual) a criação da Universidade de Minas Gerais, resultante do aproveitamento dos cursos superiores já existentes em Belo Horizonte, representados pela Faculdade Livre de Direito; pela Faculdade de Medicina; pela Escola de Engenharia; pelo Instituto de Química Industrial; pela Escola de Odontologia e Farmácia; e pela Escola Mineira de Agronomia e Veterinária. Acolhida com entusiasmo, a criação da universidade foi autorizada pela Lei Estadual nº 895/25, entretanto somente tornou-se uma realidade dois anos depois, através da Lei Estadual nº 956 de 7 de setembro de 1927 e somente dois anos mais tarde foi reconhecida pelo Governo Federal através do Decreto nº 7.921 de 1929 (Niskier, 1995).

O Governo Provisório, chefiado por Getúlio Dorneles Vargas, empossado em 3 de novembro de 1930, em razão de declarados compromissos com a educação nacional, criou, através do Decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, nomeando para titular Francisco Luiz da Silva Campos, político mineiro com destacada atuação e que contribuiu para a fundação da Universidade de Minas Gerais.

Em 11 de março de 1931, através do Decreto nº 19.850, foi criado o Conselho Nacional de Educação, com função específica de servir ao ministério como órgão consultivo para assuntos relativos ao ensino e, em 11 de abril do mesmo ano, com o Decreto nº 19.851, que ficou conhecido como o Estatuto das Universidades Brasileiras, ficou claro e patente que o ensino superior teria atenção especial do Governo Provisório. Mais importante ainda, com a promulgação desse Decreto,

superou-se definitivamente a fase das escolas superiores isoladas e começaram a ser criadas e a funcionar, de fato, as universidades brasileiras, o que pode ser considerado como o verdadeiro momento de nascimento das universidades no Brasil.

É possível destacar do texto legal (Decreto nº 19.851/31) alguns dispositivos de tamanha importância e magnitude que se constituíram um marco indelével na história do ensino superior no país. Diz inicialmente que: "O ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário..." (original sem grifo), para, em seguida, no artigo 6º, estabelecer a forma de criação e de manutenção: "As universidades brasileiras poderão ser criadas e mantidas pela União, pelos Estados ou sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres".

A partir daí, no dia 25 de janeiro de 1934, através do Decreto nº 6.283, assinado em São Paulo pelo então interventor Armando de Sales Oliveira, foi criada a Universidade de São Paulo, considerada, na realidade, a primeira universidade a funcionar no Brasil já estruturada com uma concepção de integração de ensino e pesquisa. Nessa época, a Universidade de Minas Gerais já havia tido sua autonomia cassada pelo Governo Provisório, ocorrida a 30 de dezembro de 1930 pelo Decreto nº 19.547.

Também em 1934 foi criada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a Universidade de Porto Alegre (a qual passaria à Universidade do Rio Grande do Sul em 1949) que, nessa ocasião, "era essencialmente um conjunto de escolas independentes criadas no final do século 19, incluindo a Faculdade de Medicina (criada em 1898) e as escolas de Engenharia (1896) e de Direito (1900)." (Hardy e Fachin, 1996, p.207).

Em seguida, em 1935, no Rio de Janeiro, foi criada a Universidade do Distrito Federal que, quatro anos depois, por força do Decreto nº 1.036 de 20 de janeiro de 1939, foi absorvida, por razões políticas, pela Universidade do Brasil, também no Rio de Janeiro, criada pela Lei nº 452 de 5 de julho de 1937.

Nesse período, como resultado da aliança entre a igreja e o regime em vigor, foram criadas, com o apoio do Poder Público, as instituições católicas de ensino superior: daí surgiriam as futuras Universidades Católicas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Já no Estado Novo, resultante do golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, o então ditador Getúlio Vargas apresenta uma nova Carta Constitucional, baseada na Constituição polonesa, centralizando todo o poder em suas mãos. Com o fechamento do Congresso Nacional, o Ministério da Educação e Saúde - tendo sido mantido o Ministro Gustavo Capanema -, passou a dispor de maior liberdade de ação, fazendo seus encaminhamentos diretamente ao presidente, sem as formalidades anteriores de proposições ao Poder Legislativo. Em 1938, foi organizado o INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, cuja direção foi entregue a Anísio Teixeira, tendo como atribuição principal funcionar como centro de estudo de todas as questões educacionais relacionadas com os trabalhos do Ministério da Educação.

A organização e o funcionamento dos cursos superiores passaram a depender de autorização prévia do Governo Federal, sendo o pedido encaminhado ao Ministério da Educação e ao Conselho Nacional de Educação, antes de ser submetido ao presidente da República, na forma do que dispunha o Decreto-lei nº 421 de 11 de maio de 1938. A autorização para funcionamento, como estabelecia o artigo 3º do mesmo dispositivo legal, era de caráter condicional, não implicando de forma alguma em reconhecimento federal.

2.2 Expansão e modernização da universidade no Brasil a partir de 1945

O período do governo interino do presidente José Linhares, apesar de contar com somente três meses de mandato, foi de importantes decisões para a educação, com a evidente influência do Ministro da Educação, professor Raul Leitão da Cunha, e do Ministro da Justiça, Sampaio Dória, homem ligado aos problemas educacionais do país.

Diante da ausência de Poder Legislativo, o presidente interino continuou a exercer suas funções através de atos executivos, efetuando, no âmbito do ensino superior, a implementação de medidas importantes.

A Universidade do Brasil, através do Decreto-lei nº 8.393 de 17 de dezembro de 1945, passou a gozar de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar.

O Estatuto das Universidades Brasileiras, por força do Decreto-lei nº 8.457 de 26 de dezembro de 1945, teve seu artigo 5º substituído, passando a determinar que as universidades brasileiras deveriam "... congregar, em unidades universitárias, pelo menos três instituições de ensino superior..." para mais adiante dispor que pelo menos duas daquelas instituições fossem Faculdade de Filosofia, Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina e Faculdade de Engenharia. As alterações do artigo 5º visavam também à garantia do funcionamento normal dos cursos e à plena eficiência das atividades universitárias, ao exigir que as universidades deveriam "dispor de recursos financeiros concedidos pelos poderes públicos, por instituições privadas e por particulares".

Em 15 de janeiro de 1946, através do Decreto-lei nº 8.681, a Universidade Católica do Rio de Janeiro foi reconhecida. No dia 16, foram incorporados à Universidade do Brasil o Instituto de Tecnologia Alimentar, o Instituto Oswaldo Cruz, o Instituto Nacional de Puericultura e o Museu Nacional; no dia 24, a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas. Em 26 de janeiro de 1946, o Decreto-lei nº 20.445 aprovou o Estatuto da Universidade do Brasil e, ainda nesse período, foi federalizada a Faculdade de Direito do Ceará.

Em 31 de janeiro de 1946, tomou posse o presidente Eurico Gaspar Dutra e, em 18 de setembro de 1946, o Brasil passou a ter sua quarta Constituição do período republicano. Essa quarta Carta Magna, em seu Capítulo II do Título VI, tratou especificamente da educação e da cultura, caracterizando-se por sua objetividade, superior à Constituição anterior. Em seu artigo 5º, inciso XV, alínea "d", foi assinalada a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Tal dispositivo possibilitou ao então Ministro da Educação e Saúde, Clemente Mariani,

a designação, em 29 de abril de 1947, de uma comissão encarregada de organizar o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Constituída e instalada, a comissão, sob a presidência de Manuel Bergström Lourenço Filho, com participação destacada de antigos liberais como Almeida Junior, Joaquim Farias Goes Filho e Celso Kelly e com a colaboração de Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, apresentou o projeto que contemplou, entre outros temas importantes, a questão da descentralização do sistema educacional, acabando com o princípio falacioso da uniformidade pedagógica e criando o da equivalência pedagógica. Contemplou a autonomia universitária, a organização dos currículos, a flexibilidade e a articulação de cursos, as condições para funcionamento dos estabelecimentos de ensino e as atividades extracurriculares. O anteprojeto de 88 artigos, acompanhado da Exposição de Motivos, foi apresentado pelo Ministro da Educação ao Presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, 18 meses após a instalação da comissão, no dia 28 de outubro de 1948.

As discussões sobre o projeto iniciaram-se com o parecer preliminar do então deputado Gustavo Capanema no dia 14 de julho de 1949, sendo razão de inúmeros e acalorados debates, tendo desaparecido, para ser recomposto, em 1951; em 1952 foi complementado por um outro projeto da Associação Brasileira de Educação; nos anos de 1955, 1958 e 1959, o deputado Carlos Lacerda propôs substitutivos; em 1957, o então Ministro da Educação Clóvis Salgado solicitou colaboração dos educadores Pedro Calmon, Lourenço Filho, Anísio Teixeira e Almeida Júnior para que fosse atualizado e modificado o projeto inicial naquilo que se mostrasse necessário.

Finalmente, 13 anos depois, em 20 de dezembro de 1961, o projeto foi transformado na Lei nº 4.024/61 que, entretanto, sofreu veto do Presidente João Goulart, total ou parcialmente, em 25 artigos, todos eles restabelecidos pelo Congresso Nacional em 14 de dezembro de 1962.

Enquanto as discussões sobre o projeto de lei das diretrizes e bases da educação nacional se desenrolavam, no âmbito do ensino superior, outros fatos importantes para o desenvolvimento da universidade no país merecem registro.

A partir da necessidade de pessoal altamente qualificado para a indústria aeronáutica que se iniciava no país, o Brigadeiro Casimiro Montenegro Filho, da Força Aérea Brasileira, e o professor Richard H. Smith, do *Massachusetts Institute of Technology*, criaram o Centro Técnico de Aeronáutica que trazia em seu projeto um Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Deram forma ao ITA as seguintes inovações acadêmicas: não havia a cátedra vitalícia e a contratação dos docentes era realizada através da legislação trabalhista, que permitia o desligamento em caso de não corresponderem ao que deles era esperado; havia uma carreira docente estruturada; a unidade básica era o departamento; professores e estudantes residiam no *campus* com dedicação exclusiva, sendo que os professores estavam o tempo todo à disposição dos acadêmicos, independente do horário de aulas; currículo flexível, conforme as necessidades e disponibilidades docentes; havia um ciclo básico de dois anos para todos os cursos e, além de tudo isso, ainda se estimulava a investigação e a pesquisa, especialmente nos cursos de pós-graduação, visando a formação de novos docentes e de pesquisadores.

Em 19 de dezembro de 1949, através da Lei nº 971, foi federalizada a Universidade de Minas Gerais e, no Rio de Janeiro, a Câmara Municipal aprovou a criação, através da Lei nº 547 de dezembro de 1950, de uma nova universidade do Distrito Federal, composta, inicialmente, por quatro instituições de ensino superior. Dessa Universidade do Distrito Federal originou-se a atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) que antes fora chamada de Universidade do Rio de Janeiro e de Universidade do Estado da Guanabara.

Em seu último mês de mandato, o General Dutra ainda sancionou a Lei nº 1.310, em 15 de janeiro de 1951, criando o Conselho Nacional de Pesquisas (lei que foi regulamentada pelo Decreto nº 29.433), com a finalidade básica de "promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento".

A Universidade de Brasília, autorizada a instituir-se pela Lei nº 3.998 de 15 de dezembro de 1961, sob a denominação de Fundação Universidade de Brasília, era considerada na época um símbolo do ensino superior modernizado. Foi a primeira universidade que não teve sua origem decorrente da junção de outras instituições

isoladas, tendo nascido de um plano bem definido, com institutos, centros e faculdades e, embora tenha sido criada pelo Governo Federal, não teve forma de autarquia, mas sim, de fundação, um modelo que foi copiado pelas outras universidades federais que se seguiram (Cunha, 1989). Sobre esse particular, escreveram Hardy e Fachin (1996) que “as universidades federais eram constituídas como autarquias ou fundações públicas, estas últimas constituindo um surto que se expandiu no país após a criação da Universidade de Brasília, como fundação, em 1962, tendo, como suposto, uma pretendida autonomia maior desta forma jurídica em relação à forma autárquica, um dos quais a capacidade de estabelecer escalas salariais diferenciadas de pagamento para seus funcionários” (Hardy e Fachin, 1996; p.15).

Em período idêntico ao da modernização referenciada por Cunha (1989), apenas iniciando pouco mais de um ano antes, ou seja, do final de 1945 até a votação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1961, ocorre também uma massificação do ensino superior no Brasil (Niskier, 1995). O ensino superior no Brasil, em 1945, possuía cinco universidades, sendo elas a Universidade do Brasil, a Universidade de São Paulo, a Universidade de Minas Gerais, a Universidade Católica do Rio de Janeiro e a Universidade de Porto Alegre, todas formadas pela aglutinação de outros estabelecimentos isolados. No início dos anos 60, além das faculdades isoladas, espalhadas por todo o país, contava-se com mais de trinta e cinco universidades, com um total de 93.202 alunos em 1960, sendo que, em 1964, já eram 142.388 estudantes matriculados, contra os 27.253 estudantes matriculados em 1945 (Cunha, 1989 e Piletti, 1996).

Nesse período (1945-1961), foram criadas no Brasil 28 instituições universitárias, sendo 17 Universidades Federais (as de Alagoas, da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, de Goiás, de Juiz de Fora, do Pará, da Paraíba, do Paraná, de Pernambuco, Rural de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Pelotas, de Santa Maria, Fluminense, de Santa Catarina e a atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro); 8 Universidades Católicas (as de Salvador, de Minas Gerais, do Paraná, de Pernambuco, de Petrópolis, de Campinas e as PUC do Rio Grande do Sul e de São Paulo), além da Fundação Universidade do Maranhão, Universidade Mineira de Arte e Universidade Mackenzie (São Paulo).

No antigo Estado de Mato Grosso, no ano de 1962, com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Campo Grande, surgiu o embrião do ensino superior público no sul do Estado. Em 26 de julho do ano de 1966, através da Lei Estadual nº 2.620, esses cursos foram absorvidos pelo Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande que, reformulando a estrutura anterior, instituiu departamentos e criou o Curso de Medicina. No ano seguinte, 1967, foram criados pelo Governo do Estado o Instituto Superior de Pedagogia e o Instituto de Ciências Humanas e Letras, respectivamente nas cidades de Corumbá e Três Lagoas. Dois anos depois, a Lei Estadual nº 2.947, de 16 de setembro de 1969, criou a Universidade Estadual de Mato Grosso - UEMT, que integrava os institutos de Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas. No dia 4 de novembro do ano de 1970, através do Decreto nº 67.484, o então presidente Emílio G. Médici, autorizou o funcionamento da Universidade Estadual de Mato Grosso, na cidade de Campo Grande. Naquele mesmo ano, foram criados os Centros Pedagógicos nas cidades de Dourados e Aquidauana, incorporados a UEMT. Dois anos após a divisão do Estado de Mato Grosso, a UEMT foi federalizada através da Lei Federal nº 6.674 do dia 5 de julho de 1979, passando a denominar-se Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Atualmente, em dezembro de 1999, a UFMS mantém Centros Universitários nas cidades de Dourados, Três Lagoas, Corumbá e Aquidauana, descentralizando o ensino visando atender os principais pólos de desenvolvimento do Estado.

2.3 A evolução da universidade, o papel do governo e a legislação aplicada a partir de 1960

Em 21 de abril de 1960, o Poder Executivo passou sua sede para Brasília, nova capital do país. O presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, então instalado no novo Distrito Federal, foi o responsável por uma formidável ampliação do mercado de trabalho, decorrente do modelo desenvolvimentista adotado. O reflexo foi sentido por vários anos subsequentes.

O aumento da demanda por pessoal especializado, com alto nível de escolarização, tanto decorrente do crescimento acelerado das empresas, quanto da necessidade de pessoal por parte da burocracia estatal, aliado ao desejo comum de se

chegar a uma posição social mais elevada, causou uma inevitável pressão do ensino superior.

O crescimento do ensino de segundo grau se constituía em um outro fator de forte pressão ao ensino superior, implicando em um número crescente de candidatos por cada vaga oferecida nos vestibulares. Com isso, a cada ano, um maior número de candidatos acabava sem acesso ao ensino de terceiro grau. (Niskier, 1995).

Nessa época, especialmente no ano de 1961, havia uma intensa agitação política. Findo o mandato do presidente Juscelino Kubitschek, assumiu o presidente eleito Jânio Quadros, considerado um fenômeno populista que protagonizou uma ascensão popular sem igual. Seu governo, porém, durou pouco, sendo interrompido por sua renúncia em 25 de agosto de 1961, em circunstâncias que até hoje não foram inteiramente esclarecidas. O vice-presidente João Goulart assumiu a presidência da República, não sem antes ser impugnado pelos três ministros militares. Contra tal veto surgiu uma ampla manifestação popular, sendo que a reação mais enérgica veio do Rio Grande do Sul, através do então governador Leonel Brizola. Diante dos riscos até de uma insurreição armada, surgiu uma composição, estabelecendo-se o sistema parlamentarista de governo, com considerável diminuição dos poderes do presidente, tendo Tancredo Neves assumido o cargo de primeiro-ministro.

Adicionado a tudo isso, no dia 20 de dezembro de 1961, foi sancionada pelo Presidente da República, seu primeiro-ministro e por todo o ministério a Lei nº 4.024, que estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional.

Havia uma forte pressão exercida pela sociedade por uma expansão do ensino superior. Para o Padre José de Vasconcellos, presidente da Associação de Educação Católica do Brasil, a lei de diretrizes e bases "representou, por anos a fio, uma grande esperança para os educadores. A longa e laboriosa tramitação no Congresso Nacional, as discussões apaixonadas que suscitou, deram ainda maior relevo a este sentimento comum" (Vasconcellos, 1968; p.5).

Sobre essa pressão popular, escreveu Cunha (1989; p.109) que as "forças sociais, políticas e econômicas que determinaram a expansão, a integração e até

mesmo a modernização do ensino superior se opuseram às forças defensoras do estado de coisas reinantes, em particular, do ensino elitista e arcaico". E completa o mesmo autor que o "efeito contraditório dessas forças fez com que no mesmo ano em que era criada a Universidade de Brasília, promessa de significativa expansão de vagas e renovação dos métodos de ensino e pesquisa, fosse promulgada a lei de diretrizes e bases da educação nacional, reforçando uma concepção oposta de ensino, principalmente no grau superior".

O motivo de maior oposição dos defensores do ensino público e gratuito estava estampado no Título III da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que tratava "Da Liberdade do Ensino" e, sobre esse assunto, Cunha (ob. cit., pág. 132) escreveu que a nova Lei "legitimava as principais reivindicações dos interesses privatistas, denominados interesses da 'liberdade do ensino', objeto, aliás, de todo um título do texto legal".

Naquela oportunidade, o presidente da União Nacional dos Estudantes também se manifestou a respeito dessa "Liberdade do Ensino", dizendo não poder "esconder sua decepção diante do sancionamento da atual Lei de Diretrizes e Bases, ainda privatista no seu estilo e forma, e por isso lesiva aos interesses populares que só poderão ser atendidos pela Escola Pública, gratuita e democrática..." (UNE, 1962; p.11).

De outro lado, entusiastas da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação se manifestavam, como, por exemplo, o professor Newton Sucupira. Segundo Niskier (1995), para esses entusiastas, o ponto básico e inspirador da Lei residia "no princípio da autonomia da escola, ou seja, o poder de se organizar e dirigir suas atividades segundo normas por ela própria elaboradas", acrescentando ainda que os pessimistas alegavam que o excesso de liberdade poderia "tornar ainda mais mercantil o ensino privado, pois o professor não resistiria à pressão do diretor inconsciente que o obrigasse a fazer passar determinado aluno, mesmo que não tivesse condições para tal. Isso é raciocinar pelas possíveis exceções à regra. Na verdade, a análise da Lei de Diretrizes e Bases revela mais aspectos positivos do que negativos. O incentivo a um ensino mais flexível, a fim de se tornar mais eficiente; a melhor noção de equivalência dos cursos; a determinação de elevar o padrão universitário; a flexibilidade curricular,

além dos fatores mencionados anteriormente – tudo isso resultou numa grande transformação de mentalidade na educação brasileira". (Niskier, 1995; p.334).

De fato e de direito, entretanto, a sociedade brasileira, a partir de então, passou a conviver com o novo diploma legal, a despeito dos pensamentos e das manifestações contrárias ou favoráveis de uns ou de outros segmentos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) tinha seus objetivos estampados logo no início, em seu artigo 1º, quais sejam: "a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade; b) o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem; c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional; d) o desenvolvimento integral da personalidade humana e sua participação na obra do bem comum; e) o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio; f) a preservação e expansão do patrimônio cultural; g) a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça".

Para Cunha (1989), como já se disse, o diploma legal legitimava as principais reivindicações dos interesses privatistas, denominados interesses da "liberdade do ensino", sendo objeto, aliás, de todo um título da Lei. É o que consta do Título III, artigos 4º e 5º da Lei. O artigo 4º assegura a "todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos" e o artigo 5º assegura a todos os estabelecimentos de ensino, sejam eles públicos ou privados, a representação nos conselhos de educação do Estado e o reconhecimento dos estudos neles realizados.

Em verdade, o que pareceu causar maior impacto foi a equiparação do ensino privado ao ensino público e gratuito. Ao ensino privado foi impingida a pecha de mercantilista, como se esse fosse um grande defeito que tornasse o ensino das instituições privadas impróprio. É certo, também, que na oportunidade havia um agravante representado pela enorme quantidade de jovens aptos a ingressar no ensino superior que não dispunha de muitas vagas por deficiência do sistema. Como muitos

alunos não tinham condições financeiras de assumir os encargos do ensino pago, a falta de criação de oportunidades pelo poder público gerou indignação entre os estudantes.

Quanto às preocupações privatistas, não havia razão bastante para fazer prosperar um movimento de maiores proporções, posto que a oportunidade da iniciativa privada na atividade de ensino já havia sido tratada anteriormente, desde 11 de abril de 1931, através do Decreto nº 19.851 – Estatuto das Universidades Brasileiras, no qual estava evidente e pacífica a universidade particular.

Pela LDB de 1961, o Conselho Federal de Educação passa a ter um grande poder controlador, dependendo somente de homologação do Ministro da Educação para legitimação de seus atos.

Na forma estabelecida pelo artigo 9º, o Conselho Federal de Educação (CFE) passou a decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, fossem estes oficiais ou particulares, de modo que o reconhecimento das universidades dependia da aprovação dos seus estatutos, o mesmo acontecendo com os estabelecimentos isolados de ensino superior, que somente poderiam pleitear o seu reconhecimento após dois anos de funcionamento regular.

O poder do CFE permitiu, ainda, a intervenção em qualquer universidade ou instituição isolada de ensino superior, oficial ou particular, inclusive nomeando reitor temporário, chamando para si próprio as atribuições relativas aos Conselhos Universitários (artigo 84). Também ficaram sob a determinação do CFE a duração e o currículo mínimo obrigatório dos cursos superiores (artigo 9º, alínea "e") sendo o assunto objeto de outras considerações mais adiante, quando será tratado sobre o artigo 70.

Especificamente quanto aos objetivos do ensino superior, declarou a Lei, em seu artigo 66, que o "ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário", firmando a seguir a validade em todo o território nacional dos diplomas expedidos pelas universidades ou pelas instituições isoladas, oficiais ou reconhecidas.

Quanto à estrutura do ensino superior, a previsão legal era que ele deveria ser ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em universidades, com o apoio de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional.

Percebe-se que a Lei (LDB/61), parece que, por extrema cautela do legislador, faz até um extenso detalhamento sobre o campo de atuação do ensino superior, quando declara, no artigo 69, os cursos que lhe são de competência, como sendo de graduação (alínea "a"), para aqueles candidatos que houvessem concluído o ensino médio (segundo grau) e aprovados nos exames de vestibular e de pós-graduação (alínea "b"), evidentemente, para os que concluíssem a graduação. Nesse detalhamento de competência, é relevante o dispositivo constante da alínea "c" seguinte, em que o legislador deixa de ser específico e passa a permitir que as instituições de ensino superior ministrem cursos de "especialização, aperfeiçoamento e extensão, ou quaisquer outros a juízo do respectivo instituto de ensino, abertos a candidatos com o preparo e os requisitos que vierem a ser exigidos" (original sem grifo).

O acesso ao ensino superior dar-se-ia através dos concursos de habilitação (vestibular), aos quais poderiam se inscrever para qualquer curso superior todos os que concluíssem quaisquer dos cursos de nível médio (segundo grau), sem preferência de formação.

No artigo 70, foi estabelecido que o currículo mínimo e a duração dos cursos seriam fixados pelo Conselho Federal de Educação. Aqui vale o registro do comportamento do Governo Federal quando do veto ao parágrafo único. Dizia aquele parágrafo vetado que a "modificação do currículo ou da duração de qualquer desses cursos em um ou mais estabelecimentos integrantes de uma universidade, depende da aprovação prévia do mesmo conselho, que terá a faculdade de revogá-la se os resultados obtidos não se mostrarem vantajosos para o ensino". Vetando em todos os termos, manifestou-se o Governo Federal nas razões do veto que o *caput* do artigo 70 já exigia "currículo mínimo e anos previstos de duração fixados pelo Conselho Federal de Educação para os cursos cuja diplomação assegure privilégios, o que constitui o máximo de regulamentação admissível em face da autonomia universitária. Pelo parágrafo único as exigências atingem a extremos ao impor autorização prévia do mesmo Conselho para qualquer modificação no currículo ou na modificação dos cursos.

A experiência brasileira indica que nada ganhamos com a regulamentação rígida do ensino superior até agora vigente, pois nela só obtivemos um rigorismo formal no atendimento das exigências da lei em que nada contribui para a elevação dos padrões de ensino e para sua adaptação às condições locais" (original sem grifo) (Vasconcellos, 1968; p.15). Pelas razões do veto, que não foi mantido, parece que houve, inegavelmente, uma expressa preocupação do Governo Federal em promover uma maior flexibilização do sistema de ensino superior.

Ainda com relação à flexibilidade do ensino superior, houve os vetos apostos pelo Governo Federal e mais tarde rejeitados pelo Congresso Nacional, que eram pertinentes aos Capítulos II e III do Título IX que tratava Das Universidades e Dos Estabelecimentos Isolados de Ensino Superior. As universidades seriam integradas por cinco ou mais faculdades, não existindo a obrigatoriedade da integração através da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, nem que entre as faculdades componentes da universidade houvesse, pelo menos, duas de engenharia, de medicina ou de direito. A dispensa de obrigatoriedade das faculdades de Filosofia, de Ciências e de Letras foi decorrente do veto presidencial, sob o arrazoado de que já tínhamos no país mais de 70 faculdades de Filosofia, que exerciam, ressalvadas as exceções, somente a função de formar professores para o grau médio, além do que a integração esperada poderia ser exercida pelos institutos de pesquisas.

A autonomia universitária vinha declarada no artigo 80 como sendo didática, administrativa, financeira e disciplinar, exercida na forma de seus próprios estatutos. A seguir, os parágrafos primeiro, segundo e terceiro declaravam em que consistiam as faculdades de autonomia didática, administrativa e financeira. Também aqui, nas razões do veto presidencial (embora rejeitado posteriormente, permanecendo todos os parágrafos), é possível se identificar o posicionamento do Governo Federal, ao declarar que a autonomia das universidades estava consagrada no *caput* do artigo 80, sendo desnecessário, via dispositivo de lei, regulamentar matéria que bem poderia ser comportada nos estatutos das próprias universidades, considerando que esses mesmos estatutos dependiam de aprovação do Conselho Federal de Educação. As razões do veto demonstravam ainda que os parágrafos vetados nada acrescentavam que representasse para o poder público a "garantia de responsabilidade que deve corresponder à autonomia, nem conferindo às universidades qualquer regalia nova". acrescentava ainda

que, ao "contrário, entra por vezes desnecessariamente, a estabelecer regras rígidas em assuntos que podem receber melhor tratamento, seja nos estatutos, seja nas normas que compete ao Conselho Federal de Educação estabelecer" (Vasconcellos, 1968; p.20).

Ainda no mesmo artigo 80 (LDB/61) foi estabelecida a forma de constituição das universidades, podendo as oficiais serem constituídas sob a forma de autarquias ou de fundações; e as particulares, sob a forma de fundações ou de associações.

A gratuidade no ensino público superior, decorrente do artigo 168, Inciso II da Constituição então vigente, foi regulada no artigo 83.

Passando ao Capítulo III, Dos Estabelecimentos Isolados de Ensino Superior, a Lei tratava imediatamente da forma de constituição da pessoa jurídica, no que não diferia da constituição das universidades. Essas formas de constituição foram objeto de veto do Governo Federal, sob a argumentação de que a normatização limitava as modalidades de estruturação jurídicas das instituições de ensino superior, sendo elas públicas ou privadas. O veto, entretanto, não prosperou, sendo posteriormente rejeitado pelo Congresso Nacional.

A Lei remetia aos Conselhos Estaduais de Educação o grau de recurso no caso dos estabelecimentos isolados de ensino superior estadual e municipal e ao Conselho Federal de Educação, nos casos dos estabelecimentos federais ou particulares (artigo 87).

Quanto às instituições de ensino superior existentes na data da publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o artigo 112 estabelecia um prazo de 180 dias para adaptação dos estatutos.

A Lei trouxe também em seu bojo conseqüências inesperadas tanto pelo Governo Federal como para as instituições de ensino superior que, evidentemente, não poderiam ser previstas. Decorrente das seqüelas sociais, é possível afirmar que um dos efeitos nefastos da Lei foi aquilo que resultou do disposto no artigo 78.

Através do indigitado dispositivo legal (artigo 78), a Lei nº 4.024/61 reconhecia o direito de participação do corpo docente no governo das universidades e instituições isoladas de ensino superior, integrando seus conselhos universitários, congregações e conselhos departamentais, na forma estabelecida em seus respectivos estatutos. "Os estudantes temiam que as instituições de ensino redigissem estatutos onde sua participação fosse a menor possível, se não limitada a certas questões" (Cunha, 1989, p.138). Os estudantes, organizados sob o manto da União Nacional dos Estudantes – UNE, insurgiram-se e deflagraram manifestações de protestos por todo o país, culminando com uma greve de quase três meses, considerada a mais longa greve de estudantes no Brasil. Foram realizadas inúmeras assembleias, seminários e manifestos sobre a reforma universitária.

No Rio de Janeiro, manifestantes chegaram a invadir a sede do Ministério da Educação, o que levou à interferência da polícia do exército para a expulsão dos estudantes do prédio ocupado. Por fim, de suas reivindicações efetivas, nada conseguiram os estudantes e, com o desgaste do movimento, não restou alternativa senão o retorno às aulas. Em razão do tempo de greve, o ano letivo foi prolongado por recomendação do Conselho Federal de Educação, para que fosse cumprido o número mínimo de aulas (Cunha, 1989). Esse episódio parece relevante se considerarmos o momento político da época e as turbulências que se seguiram.

É possível perceber que a LDB/61, disposta de forma lógica e com boa técnica legislativa, disciplinou pontos importantes do ensino superior, tanto que, a partir daí, usou-se com frequência o referencial nela contido. Daquilo que consta na referida Lei, parece evidente que, apesar de legitimar a autonomia das instituições de ensino superior, o Governo Federal também legitima o poder e a autoridade de seus órgãos para nelas interferirem.

No início do ano de 1964, o Brasil passou por uma fase de intensas discussões políticas. As radicalizações ideológicas partiam tanto daqueles que apoiavam o governo, quanto daqueles que politicamente o combatiam. Havia uma pressão descomunal sobre o Governo Federal e o Presidente João Goulart, sem base de sustentação política, buscava apoio popular. As forças políticas de direita buscaram apoio dos militares que opuseram veto ao nome do Presidente João Goulart; entretanto

esses já estavam com o golpe orquestrado, aguardando o momento oportuno para sua implementação. Em 1º de abril de 1964, instalou-se no país o regime militar, quando o então Presidente João Goulart afastou-se de Brasília, seguindo em viagem para o Rio Grande de Sul e depois para o Uruguai. O Congresso Nacional declarou vago o cargo de Presidente da República e empossou o Presidente da Câmara dos Deputados, no entanto, o verdadeiro comando foi assumido pelo Alto Comando Militar da Revolução.

No dia 9 de abril, esse Comando Militar outorgou o Ato Institucional nº 1, suspendeu as garantias e direitos individuais por seis meses, impôs severas restrições às atividades parlamentares do Congresso Nacional e afastou da vida política diversos ex-presidentes, governadores, senadores, deputados, dirigentes de entidades sindicais, professores e líderes estudantis (Motta, 1997). O Marechal Castelo Branco foi empossado como Presidente da República em 15 de abril de 1964, após eleição indireta de candidato único. Editou, no dia 27 do mesmo mês, o Ato Institucional nº 2, que tornou indiretas as eleições e extinguiu os partidos políticos. Dezenas de Atos Complementares foram editados para regulamentação dos Atos Institucionais.

Continuando com suas manifestações, reivindicando mais vagas e ensino superior gratuito, os estudantes passaram a ser vistos como subversivos da ordem constituída e, em muitos casos, foram severamente reprimidos. As vagas no ensino superior continuavam limitadas. Um número expressivo de estudantes obtinha as notas mínimas exigidas nos exames de vestibular, mas continuavam sem ingressar no terceiro grau, tornando-se os chamados "excedentes".

Segundo Motta (1997), o Governo tinha consciência da crise educacional brasileira e de que o abrandamento das manifestações estudantis não mudaria tal realidade, sendo o problema bem mais profundo, resultado das grandes modificações que estavam ocorrendo na economia nacional, o que gerava demanda por uma mão de obra de melhor nível em todos os setores. A expansão do ensino médio, que ocorrera em anos anteriores, também concorria para o aumento da pressão por vagas no ensino superior. Tudo isso contribuía para que a crise no ensino superior assumisse proporções crônicas.

Em 24 de janeiro de 1967, o Governo aprova no Congresso Nacional a nova Carta Constitucional com poucas mudanças na área educacional. Mantém a garantia da livre iniciativa particular no ensino, acrescentando, na parte final do parágrafo 2º do artigo 168, que a rede particular de ensino "merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo". Mais adiante, ainda no artigo 168, parágrafo 3º, inciso 3º, foi instituído que a gratuidade sempre que possível seria substituída pelo regime de bolsas de estudo, sendo exigido posterior reembolso no caso do ensino superior.

Segundo Niskier (1995), o ponto alto da pressão sobre o ensino superior ocorreu em 1968, quando 125 mil candidatos aos cursos superiores não conseguiram vagas. Pode-se verificar, a partir dessa expansão e com a livre iniciativa privada, que o ensino superior caminhou decisivamente para a privatização. De sua parte, o Governo tratou de estabelecer critérios na tentativa de evitar um crescimento desordenado. Surgiu então o Decreto nº 63.341 em 1º de outubro de 1968 que, dentre outras normas, fixava que, nos pedidos de autorização, de reconhecimento e de financiamento, deveria ser evitada a criação de vagas para carreiras já suficientemente atendidas, devendo, sempre que possível, destinar-se à formação de profissionais para áreas deficitárias.

Em 28 de novembro de 1968, através da Lei nº 5.540, o Governo Federal procedeu à chamada Reforma Universitária, cujas principais inovações foram: a extinção da cátedra com sua substituição pelo departamento e colegiado de curso; a adoção de currículos flexíveis, cursos parcelados, semestrais, com a introdução do sistema de créditos; os vestibulares unificados e os ciclos básicos; e a instituição regular dos cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) e dos cursos de curta duração.

Para Hardy e Fachin (1996), a Reforma Universitária de 68 veio estabelecer três grandes diretrizes para a reestruturação das universidades, quais sejam: a abolição do poder dos catedráticos, o estabelecimento dos departamentos e a atribuição de responsabilidade dos currículos a um órgão central.

Segundo Vahl (1991), com a reforma do ensino de 1968, as universidades brasileiras sofreram modificações em sua estrutura, tanto na esfera

acadêmica como na administrativa. Esse autor ainda comenta que a Lei nº 5.540/68 extinguiu a cátedra, cargo vitalício cujo ocupante gozava de plena liberdade, como poder decisório em sua área de conhecimento, até mesmo em relação aos docentes a ele vinculados.

Com a Lei (Lei nº 5.540/68 – artigo 12, parágrafo 3º), foi instituída a departamentalização, uma vez que dispunha que as unidades universitárias se dividiriam em subunidades – os departamentos - que passaram a ser unidade básica do sistema. A lei tornou ainda mais facultativa a existência de níveis estruturais intermediários entre os Departamentos e a Administração Superior (Faculdades, Escolas, Institutos e Centros).

Após 1968 as universidades brasileiras assumiram uma nova estrutura, obedecendo ao que determinava a lei em vigor. Segundo Vahl (1991), essa nova estrutura tinha as seguintes características:

a) Órgãos Superiores:

- Conselho Universitário (CONSU): órgão colegiado obrigatório afeto à administração superior, composto pelo Reitor, Vice Reitor, ex-Reitor, Decano dos Reitores, Pró-Reitores, representantes docentes e discentes, diretores de unidades de ensino e representantes da comunidade acadêmica e dos diferentes setores da sociedade;
- Conselho de Curadores: órgão obrigatório nas universidades estruturadas sob a forma jurídico-organizacional de Autarquia, responsável pela fiscalização da execução econômica e financeira, composto por representantes da comunidade acadêmica, do setor produtivo do Estado-sede da instituição e por um representante do governo;
- Conselho Diretor: órgão da administração superior existente nas universidades organizadas sob a forma jurídica de Fundação e desempenhando funções de natureza deliberativa e fiscal;

- Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE): órgão de supervisão e coordenação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, ao nível de administração superior, composto pelo Reitor, Vice Reitor, Pró-Reitores da área, representantes de cada uma das unidades universitárias, docentes de todas as categorias e representantes discentes;

- Reitoria: órgão que superintende todas as atividades universitárias, tanto administrativas como acadêmicas, a nível executivo. Seu poder é exercido pelo Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitores;

b) Órgãos Setoriais:

- Centros (ou Faculdades/Institutos/Escolas): de caráter facultativo, fazendo a intermediação entre os departamentos acadêmicos e a administração superior da universidade;

- Conselho Departamental: de caráter deliberativo e consultivo, é constituído pelo diretor e vice-diretor da unidade acadêmica, chefes de departamentos acadêmicos, representantes do corpo docente nas diversas categorias e representantes discentes;

- Coordenação Didática de Cursos: exigida pela Lei, é composta por um colegiado de representantes de unidades, do qual, normalmente, faz parte um coordenador do colegiado, representantes dos departamentos e representantes do corpo discente;

- Diretoria: órgão executivo que dirige, coordena, fiscaliza e superintende as atividades das unidades acadêmicas e administrativas.

Foram, também, de fundamental importância para o ensino superior os dispositivos da Lei nº 5.540/68 e do Decreto-Lei nº 464 de 04 de fevereiro de 1969, que estabeleceram os princípios da não-duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes e o da indissociabilidade de ensino e pesquisa (Niskier, 1995).

Segundo Piletti (1996), entretanto, não eram essas as reformas do ensino superior clamadas pela sociedade que pedia mais vagas nas escolas públicas, ampliação do corpo docente, aumento das verbas e recursos. A seguir, o Governo adotou medidas de ordem meramente burocrática, dentre as quais pode-se salientar a instituição do vestibular classificatório, eliminando a nota mínima com o conseqüente desaparecimento dos "excedentes" e o desvio dos alunos do ensino superior através da formação técnico-profissionalizante do segundo grau. A partir daí, multiplicaram-se as vagas no ensino superior privado, chegando, em muitos casos, a sobrar vagas nessas instituições.

Os estudantes mobilizados e inconformados, liderados pelas forças de esquerda, continuaram seus protestos, inclusive com atuação clandestina nos movimentos político-revolucionários, objetivando a derrubada dos militares. Em 17 de outubro de 1969, através da Emenda Constitucional nº 1, uma Junta Militar assume o poder em substituição ao então Presidente Marechal Costa e Silva, fazendo inclusão, no texto constitucional, de vários dispositivos para a garantia da manutenção do esquema ditatorial (Motta, 1997).

Ainda segundo Motta (1997), pode-se perceber, de forma bastante nítida na legislação da época, que a ação do Governo na área educacional, dentre outras, incentivava o crescimento das escolas particulares de ensino superior, embora buscasse também formas de redução de demanda e controle, com orientação para as carreiras profissionalizantes no ensino médio. Nesse sentido, caminhou a Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971 que veio reformular toda a legislação de diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus, trazendo em seu bojo a obrigatoriedade do ensino profissionalizante.

Nos anos que se seguiram, percebe-se que o Governo se voltou fundamentalmente para o ensino de primeiro e segundo graus. As enormes dificuldades encontradas com o segundo grau profissionalizante, principalmente, ocasionando desorganização e confusão, levaram o Governo a buscar continuamente soluções para os problemas que ele mesmo havia criado. Finalmente, já em 1982, através da Lei nº 7.044

de 18 de outubro, o Governo acabou com a obrigatoriedade do ensino profissionalizante.

O início da redemocratização do Brasil foi marcado pela eleição dos Constituintes em 1986, em grande parte eleitos por setores de centro-esquerda e de esquerda da sociedade brasileira, que formaram na época um grande bloco político. Por sua vez, o empresariado brasileiro e as classes produtoras rurais, com o apoio de importantes lideranças, concentraram-se em um bloco parlamentar para defender seus interesses e garantir a continuidade e o desenvolvimento da livre iniciativa em todos os setores da sociedade. Em consequência, a Carta Magna de 1988 contém concessões a ambas as partes, alterando significativamente as normas maiores da sociedade brasileira em todos os setores, inclusive no da educação. Assim, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional já era esperada após a promulgação da Constituição de 1988.

Os dispositivos relativos à educação, contidos na atual Carta Constitucional, estão nos dez artigos da Seção I “Da Educação”, do artigo 205 ao artigo 214, que faz parte do Capítulo III “Da Educação, da Cultura e do Desporto” que integra o Título VIII “Da Ordem Social”. Por outro lado, existem outros dispositivos constitucionais que influenciam as Instituições de Ensino Superior, embora não estejam dentro da seção referenciada.

Doravante serão salientados os dispositivos da Constituição Federal aplicados ao Ensino Superior, relevantes para o presente estudo, para, logo depois, seguir-se para a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que veio como consequência lógica e jurídica das novas normas constitucionais.

O artigo 150, inciso VI, alínea “c” (com as alterações da Emenda Constitucional nº 3 de 1993), ao estabelecer que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços das instituições educacionais sem fins lucrativos, busca, assim, suprir deficiências do Estado na educação, estimulando a livre iniciativa na área educacional. Tal dispositivo, quando estudado em conjunto com o artigo 209 que determina que o ensino é livre à iniciativa privada, bastando para tanto que se respeitem as normas gerais

da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade do poder público, constitui-se num potente instrumento legal para os empreendimentos privados. Ao que parece, garantiu-se aqui a preservação da rede de ensino privada já fortemente organizada em todo o país.

Novas possibilidades de empreendimentos para as Instituições de Ensino Superior podem ser extraídas do parágrafo 4º, do artigo 218, que diz que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica e que a lei apoiará e estimulará as empresas que investirem em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao país e formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos. Novas fontes de renda poderão advir com o engajamento das instituições no processo de superação da falta de competitividade e de inovação tecnológica das empresas brasileiras. É certo que o dispositivo legal é de real importância para os institutos isolados e para as universidades, como também parece certo que a sociedade exigirá, cada dia mais, um maior envolvimento nas áreas de pesquisa, de criação de novas tecnologias e desenvolvimento de recursos humanos (Motta, 1997).

O artigo 207, que preceitua a autonomia, diz que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. É possível afirmar, então, que a autonomia compreende os três aspectos de forma indissociável:

- a autonomia didático-científica implica na liberdade de criar cursos, planejar e executar seus próprios currículos e conteúdos programáticos, avaliações e aulas presenciais ou através da educação à distância;
- a autonomia administrativa pode ser compreendida como a capacidade de auto-organização e a liberdade de auto-regulamentação para a escolha de seus dirigentes e para a gestão de seus recursos humanos e materiais;
- a autonomia de gestão financeira e patrimonial pressupõe o gerenciamento dos seus recursos financeiros e patrimoniais, exigindo, inclusive, a liberdade para a elaboração e execução de orçamentos.

Pode-se constatar que muitos dos princípios constantes na Constituição Federal vigente já faziam parte da nossa legislação ordinária, sendo agora elevados à categoria de normas constitucionais. Os Constituintes se valeram especialmente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 e da Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968 que reformularam o ensino superior.

2.4 O papel do governo e a legislação aplicada às Instituições de Educação Superior: período de 1996 a 1999

Neste tópico, como já afirmado anteriormente, serão analisados os dispositivos da Lei nº 9.394/96, atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e seus reflexos.

Sob o Título V da Lei nº 9.394/96, o legislador descreve os Níveis e Modalidades de Educação e Ensino, estabelecendo no artigo 21 a composição dos níveis escolares em dois grandes blocos: no primeiro, encontra-se a Educação Básica que passa a ser formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; e, no segundo bloco, encontra-se a Educação Superior. Importa à pesquisa as normas de caráter geral e, em especial, esse segundo bloco.

No período em estudo, pós 1996, surgiram também outros dispositivos, aos quais estão sujeitas as instituições privadas de ensino superior. Entretanto é relevante para a presente pesquisa aquilo que decorre da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

2.4.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Depois de oito anos de discussões no Congresso Nacional, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso sancionou, no dia 20 de dezembro de 1996, sem vetos, a Lei nº 9.394/96, sendo publicada no Diário Oficial da União no

dia 23 de dezembro daquele mesmo ano, passando a determinar as diretrizes e bases da educação nacional.

As diretrizes da educação superior vêm, na nova lei, no Título V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, Capítulo IV – Da Educação Superior, que é constituído pelos artigos 43 a 57. Quando comparado com as seções que tratam da educação infantil, do ensino fundamental e médio, é possível perceber que há nesse capítulo da educação superior, uma preocupação especial do legislador. Nota-se que foram traçadas linhas gerais para os outros níveis, havendo aqui um maior detalhamento. São quinze artigos, quinze parágrafos e trinta e sete incisos.

Segundo Motta (1997), esse detalhamento se justifica porque a principal ação direta do Governo Federal, na área educacional, dá-se no nível superior, já que aos municípios couberam maiores responsabilidades com a educação infantil e ensino fundamental; e aos Estados, mais responsabilidades com o ensino médio e grande parte do ensino fundamental.

Adiante, faz-se o estudo dos artigos que constituem o capítulo da educação superior, uma vez que se trata das mais importantes normas referentes à estrutura e ao funcionamento desse grau de ensino.

O novo dispositivo legal, considerado flexível e descentralizador, passou a fortalecer os sistemas estaduais de educação e trouxe uma série de inovações pedagógicas, entre as quais é possível citar, no que diz respeito ao ensino superior, a possibilidade de criação das Universidades especializadas por campo do saber, os novos modelos seletivos, a diplomação em cursos regulares através do ensino à distância, os novos parâmetros de titulação do corpo docente, a alternativa representada pelos Centros Universitários e pelos Institutos Superiores do Magistério, além da criação do processo nacional de avaliação das instituições de educação superior.

Embora o Capítulo tenha início com o artigo 43, vale trazer primeiramente o texto do artigo 52, que estabelece a conceituação de universidade, distinguindo-a das demais instituições isoladas de ensino superior. Diz que se trata de instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior,

de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: “I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais 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.”. O parágrafo único faculta a criação de universidades especializadas por campo do saber.

O disposto nos incisos II e III do artigo 52, necessariamente, deve ser estudado em conjunto com o parágrafo segundo do artigo 88 das Disposições Transitórias da mesma LDB, que estabelece um prazo de oito anos para o seu cumprimento pelas universidades. Segundo Motta (1997), as universidades, com o objetivo de atingir ou até superar os níveis exigidos e de incentivar o aperfeiçoamento do corpo docente, estão oferecendo valores mensais, adicionais aos valores pagos pelo trabalho, pela participação em programas de mestrados e doutorados. Outras estão firmando convênios com instituições nacionais e internacionais e financiam a participação dos seus docentes nesses programas.

O já citado parágrafo único do artigo 52 estabelece a possibilidade de criação das universidades especializadas por campo do saber, o que constitui mais uma importante inovação da atual LDB frente à legislação anterior e que decorre da evolução do conceito de universidade. Parece que, diante do crescente volume de conhecimento, tornou-se quase impossível, dentro de uma única instituição, reunir todas as áreas de conhecimento, proporcionando excelência em todas elas. Além disso, mais vale uma universidade especializada em uma terminada área do saber, com excelentes níveis de qualidade naquilo a que se propõe do que uma enorme infra-estrutura que abranja variadas áreas e não consiga manter padrões recomendáveis de qualidade.

Na seqüência, o artigo 53 trata da autonomia das universidades, assegurando atribuições, sem prejuízo de outras que não são apresentadas, que lhes garantem a liberdade de ação, o que é apresentado com riqueza de detalhes em alguns aspectos que parecem fundamentais: “I – criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; II – fixar os

currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes; III – estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; IV – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; V – elaborar e reformar seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; VI – conferir graus, diplomas e outros títulos; VII – firmar contratos, acordos e convênios; VIII – aprovar e executar os planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais; IX – administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; X – receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas”.

Quanto à autonomia didático-científica, diz a lei que os colegiados de ensino e pesquisa das universidades decidirão, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: “I – criação, expansão, modificação e extinção dos cursos; II – ampliação e diminuição de vagas; III – elaboração da programação dos cursos; IV – programação das pesquisas e das atividades de extensão; V – contratação e dispensa de professores; V – planos de carreira docente”.

A lei anterior (Lei nº 5.540/68 – artigo 3º) tratava do assunto de forma bastante sucinta ao estabelecer que as universidades gozariam de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, exercida na forma da lei e dos estatutos, ficando para a jurisprudência e para a doutrina a responsabilidade da conceituação. Nesse aspecto, como já foi dito, a própria Constituição Federal, através do artigo 207, tratou do assunto com bastante clareza.

Um grande avanço que merece ênfase é que os estatutos e regimentos das universidades não dependem mais de aprovação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, dispondo as instituições de maior liberdade para a elaboração e para a reforma desses documentos.

Os demais artigos, a partir do 54 até o final do capítulo, tratam das universidades mantidas pelo poder público, excetuando-se o que parece ser uma

possibilidade de extensão da autonomia, que vem no parágrafo segundo do artigo 54, no qual é possível o entendimento de que às outras instituições de ensino superior poderá ser dada, dependendo de avaliação do Poder Público, a mesma autonomia das universidades, após comprovação de alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, beneficiando os centros de educação superior, os centros integrados e as faculdades integradas.

Retornando ao início do Capítulo IV – Da Educação Superior, o artigo 43 diz que a educação superior tem por finalidade estimular a criação cultural, o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento; incentivar o trabalho de investigação científica; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos; suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional; estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais; e promover a extensão aberta à participação da população.

Já a lei anterior, Lei nº 5.540/68 – artigo 1º, estabelecia diretamente que o ensino superior tinha por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário e que as instituições de ensino superior estenderiam à comunidade, sob forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhes são inerentes.

Logo a seguir, o artigo 44 trata dos cursos e programas abrangidos pela educação superior como sendo cursos seqüenciais por campo de saber de diferentes níveis de abrangência, cursos de graduação, de pós-graduação (compreendendo os programas de mestrado, doutorado, cursos de especialização e aperfeiçoamento) e de extensão. Pode-se observar que a Lei diz que essas são as finalidades, artigos 43 e 44, quando em verdade esses são os legítimos objetivos do ensino superior brasileiro.

A lei anterior já contemplava as modalidades de graduação, de pós-graduação, de especialização e de extensão, ficando a inovação por conta dos cursos seqüenciais.

Os cursos seqüenciais, criados pelo inciso I do artigo 44, foram definidos no artigo 50 da mesma LDB, permitindo às instituições de educação superior, mediante processo seletivo prévio, quando da ocorrência de vagas, abrir matrícula em qualquer das disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade para cursá-las com proveito, representando uma importante abertura da universidade para os membros da comunidade participarem de suas atividades acadêmicas, além de criar maiores oportunidades para as instituições de educação superior.

Adiante, no artigo 45, a Lei arrola as instituições que poderão promover a educação superior, podendo ser públicas ou privadas. Com exceção das universidades, a nova Lei não prevê as formas de organização das instituições de educação superior, permitindo, a partir daí, que elas se organizem de acordo com o modelo que desejarem, devendo a seguir buscar seu credenciamento no MEC, que apresentará relatório para apreciação do Conselho Nacional de Educação. Antes da atual LDB, a Lei nº 5.540/68, agora revogada, previa apenas três modelos para a organização das instituições de ensino superior, representados pelas universidades, pelas faculdades integradas e pelas faculdades isoladas.

O artigo 46 estabelece definitivamente o controle externo dos cursos superiores, através das autorizações, dos reconhecimentos e dos credenciamentos de instituições de educação superior pelo Poder Público, incluindo, ainda, que tais autorizações, reconhecimentos e credenciamentos têm prazos de validade, dependendo de renovação periódica, após processo regular de avaliação. Os reconhecimentos e as autorizações referem-se exclusivamente aos cursos e o credenciamento refere-se às instituições. Pode-se acrescentar, em decorrência lógica do próprio processo contínuo de avaliação, a figura dos credenciamentos, a partir da renovação do credenciamento.

No parágrafo primeiro do artigo 46, arrolam-se os procedimentos relativos ao saneamento das irregularidades eventualmente encontradas por ocasião das avaliações periódicas dos cursos e das instituições. Após os prazos deferidos para o saneamento, haverá reavaliações, podendo resultar em punições como desativação de cursos e habilitações, intervenção na instituição, suspensão temporária de prerrogativas da autonomia ou descredenciamento. Deixa assim de existir uma característica da

normatização anterior, que conferia um caráter definitivo aos reconhecimentos. O parágrafo segundo somente se aplica às instituições públicas.

Na seqüência, o artigo 47 estabelece um mínimo de duzentos dias letivos de trabalho acadêmico efetivo para o ano letivo regular, independente do ano civil, sendo excluídos os dias destinados aos exames finais, se houver. A lei anterior, Decreto Lei 464/69 – artigo 7º, estabelecia um mínimo de cento e oitenta dias de trabalho escolar efetivo, não incluindo o tempo reservado aos exames (não se referia a exames finais).

O parágrafo primeiro do artigo 47 determina que as instituições informem aos interessados, antes do início de cada ano letivo, os programas dos cursos, os componentes curriculares, a duração dos cursos e a carga horária de cada componente curricular, os requisitos para a matrícula, a qualificação dos professores, os recursos disponíveis para a condução dos cursos e os critérios de avaliação. O conjunto de informações deverá estar disponível como num catálogo, estando as instituições obrigadas ao cumprimento das condições apresentadas. Trata-se aqui de respeito ao usuário, que não fica numa posição cega diante da instituição de ensino onde busca o desenvolvimento de seus estudos. O aluno deve ter pleno conhecimento do que o espera. O não cumprimento das condições divulgadas permite que os estudantes possam reivindicá-las administrativamente e judicialmente, ensejando, no caso das instituições de ensino superior privadas, a busca de proteção no Código de Defesa do Consumidor.

O parágrafo segundo do mesmo artigo possibilita que seja abreviado o tempo de curso para os alunos que tenham um extraordinário aproveitamento nos estudos, desde que seja demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação, aplicados por banca examinadora especial. Aqui fica bastante claro que se trata do aproveitamento do aluno, estabelecendo a possibilidade deste e não do curso, sendo, na verdade, uma questão didática e não administrativa que diz respeito à capacidade do aluno e não para atender aos interesses da instituição.

Finalizando, o artigo 47, em seu parágrafo quarto, determina que os mesmos padrões de qualidade verificados nos cursos diurnos deverão ser mantidos nos

curso noturnos. A segunda parte do parágrafo torna obrigatória a oferta de cursos noturnos nas instituições públicas dependendo de provisão orçamentária.

O artigo 48 disciplina as questões relativas aos diplomas dos cursos superiores reconhecidos, determinando sua validade em todo o território nacional, como prova da formação recebida e da capacitação para o exercício profissional na área abrangida pelo currículo cursado pelo seu titular. Parece claro que somente os cursos superiores reconhecidos podem expedir diplomas e a validade dependerá de registro.

Os registros competem às universidades que os expediram, na forma estabelecida pelo parágrafo primeiro do artigo 48, sendo que os diplomas expedidos por instituições que não sejam universidades dependerão de registro em universidades definidas pelo Conselho Nacional de Educação. Pode-se verificar aqui um significativo avanço, uma vez que a lei anterior definia que o Ministério da Educação e Cultura designaria as universidades federais que deveriam proceder ao registro; agora, a própria universidade que os expediu, faz seu registro.

O parágrafo segundo do artigo 48 define que os diplomas expedidos por universidades estrangeiras, respeitando os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação, poderão ser revalidados pelas universidades públicas brasileiras, desde que tenham curso do mesmo nível, da mesma área ou área equivalente. As universidades da rede privada não foram contempladas com tais prerrogativas. O parágrafo seguinte trata do mesmo assunto, estabelecendo iguais condições para os cursos de pós-graduação, exceto que os diplomas poderão ser reconhecidos pelas universidades públicas e privadas, o que se justifica pelo rigoroso crivo a que se submetem os programas de mestrado e doutorado, pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - CAPES do MEC.

A transferência de aluno regular será aceita na forma do artigo 49, estabelecendo que essa sempre se dará para cursos afins dentro de uma área do saber, estando condicionada à existência de vaga para o curso ao qual esta foi requerida e após processo seletivo da instituição no qual deve ser dada igual oportunidade a todos os candidatos.

As universidades devidamente credenciadas, a despeito da sua autonomia, na oportunidade da deliberação sobre os critérios e normas para seleção e admissão de alunos, deverão observar o disposto no artigo 51, levando em conta que, certamente, as mudanças que implementar, repercutirão na orientação do ensino médio.

Finalmente, merece destaque especial o parágrafo terceiro do artigo 47, quando mantém a presença obrigatória nos cursos presenciais para alunos e professores, sendo livre nos cursos de educação à distância. Ao excetuar os cursos de educação à distância da obrigatoriedade de presença, a lei passou definitivamente a permitir a implantação dos cursos superiores através do ensino à distância.

Lemos (1996) enfatiza que, mesmo com todas as características de alternativa de futuro, a educação à distância coloca-se como opção realística para a expansão do ensino básico, para o enfrentamento às manifestações explícitas das carências educacionais no ensino de primeiro grau, bem como para a propagação de cursos de formação, aperfeiçoamento ou especialização de professores em nível de segundo e terceiros graus.

Afirma ainda o mesmo autor (Lemos, 1996) que a educação à distância é reassumida hoje como um compromisso nacional dentro do esforço do Plano Decenal de Educação para todos, envolvendo não apenas o setor da educação, mas toda a infra-estrutura do Estado e a cooperação dos setores organizados da sociedade.

Ainda em Lemos (1996), pode-se observar que o objetivo básico da educação à distância, no contexto brasileiro, consiste em promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Nesse sentido, surgem as universidades virtuais que têm como principal meta a contínua vinculação entre as instituições de ensino superior de numerosos países. Essa interação permitirá, segundo Armengol (1990), uma redução importante na lacuna existente entre os conhecimentos gerados e utilizados pelas sociedades com distintos níveis de desenvolvimento.

O artigo 80 trata mais especificamente do assunto, prevendo a oficialização da metodologia de educação à distância, determinando que o Poder Público deverá incentivar, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada, o desenvolvimento e a veiculação de programas de educação à distância.

A partir daí, surgiu a normatização pelo Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, publicado no D.O.U. de 11/02/98, Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998, publicado no D.O.U. de 28/04/98 e pela Portaria Ministerial nº 301, de 07 de abril de 1998, publicada no D.O.U. de 09/04/98.

Visando solucionar os graves problemas na área da Educação, o MEC criou programas para beneficiar o ensino à distância, como: PROIN – Programa de Apoio à Integração Graduação/Pós-Graduação; TV ESCOLA – Programa para o aperfeiçoamento de professores, com fornecimento de kit de televisão, antena parabólica e fitas de vídeo; PROINFO – Programa Nacional de Informática na Educação; e PAPED – Programa de Apoio à Pesquisa em Educação à Distância, que concederá auxílio financeiro a teses de Doutorado e a dissertações de Mestrado que tenham como objetos de pesquisa projetos nas áreas da Educação à Distância.

Percebe-se que as universidades brasileiras, além de terem sido instaladas tardiamente, não incorporaram um dos fatores fundamentais que caracterizam as demais universidades latino-americanas: a autonomia. A influência das medidas governamentais nas universidades brasileiras, sejam elas públicas ou privadas, parece não garantir que essas instituições de ensino atendam às exigências da sociedade baseadas nas idéias centrais de liberdade. Para Trindade (1997) deverá acontecer uma ruptura, uma mudança de paradigma ou ainda uma reformulação social para que a universidade, principalmente a particular, fique imune a qualquer controle governamental.

3 A UNIVERSIDADE BRASILEIRA ENQUANTO ORGANIZAÇÃO

Ao abordar a universidade brasileira como organização, torna-se imprescindível iniciar pela conceituação do termo organização.

Existem muitos sinônimos para a palavra organização. Um deles é burocracia, sendo que tal sinônimo traz consigo duas desvantagens, conforme Etzioni (1984): em primeiro lugar, ele freqüentemente contém uma conotação negativa para os leigos, enquanto que organização é uma palavra neutra e, em segundo lugar, burocracia, para aqueles que conhecem Weber, implica numa unidade organizada de acordo com princípios específicos.

Observando o termo de maneira mais abrangente, Etzioni (1984) define que organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, com o fim de atingir objetivos específicos. Esse autor cita, como exemplo de organizações, as corporações, os exércitos, as escolas, os hospitais, as igrejas e as prisões, excluindo as tribos, as classes, os grupos étnicos, os grupos de amigos e as famílias. As universidades, com seus objetivos ambíguos e difusos, são vistas como organizações complexas.

Corroborando essa afirmativa, Baldrige et al. (1982) caracterizam a Universidade como uma instituição complexa que difere das demais organizações devido à ambigüidade de objetivos, prestação de serviços a clientes, tecnologia problemática e emprego de profissionais especializados, entre outros.

De fato, a universidade apresenta-se como uma organização cujo papel de produção e socialização de conhecimentos modifica-se rapidamente num processo que evolui acompanhando as mudanças das formas de pensar o mundo, das variadas formas de racionalidade que tentam compreender e analisar esse mundo. Nesses termos, para a sociedade contemporânea, a universidade se torna uma forma cada vez mais complexa de organização, apresentando-se como um campo vasto para a investigação dos processos organizacionais. Por isso, em função dessa complexidade

organizacional, a universidade nem sempre tem acompanhado a velocidade de transformação dos tipos de racionalidade que são inerentes ao seu funcionamento, pois muitos elementos que contribuem para suas mudanças estruturais e organizacionais, podem estar, às vezes, em dissonância com os padrões de decisão racional dos diversos setores sociais.

Embora muitos desses processos organizacionais ainda não tenham sido suficientemente investigados, visto que cada caso empírico apresenta especificidades históricas particulares, os vários estudos realizados nos últimos anos nessa área evidenciam características diversas da evolução da Universidade como organização: de simples organismos, compostos de agentes do processo de aprendizagem, as Universidades se transformam em organizações com estilos próprios de estrutura, coordenação e governo, mudando também sua forma de relacionar-se com o meio externo.

Vista à luz da literatura específica, a universidade é considerada uma organização singular, sendo a complexidade da instituição universitária caracterizada pelo fato de possuir objetivos ambíguos e pouco consensuais, tecnologia múltipla e complexa, produto de difícil mensuração e atividades centradas, essencialmente, no trabalho humano.

As organizações universitárias, nos diferentes países, apresentam modelos diversos de organização que, no entanto, contam com alguns aspectos comuns enumerados por Baldrige et al. (1982):

- sistemas e hierarquias;
- determinação e divisão de tarefas;
- processos de tomada de decisão que estabelecem as políticas da instituição;
- uma administração rotineira que tende ao trabalho diário; e
- seleção de recursos humanos, baseada na competência técnica e no grau de profissionalização.

Weick (1983), por sua vez, discutindo as organizações a partir da conexão entre setores, avalia que os setores da universidade são conectados frouxamente, parecendo constituir-se de categorias interligadas por entendimentos exogenamente legitimados, configurando-se como um tipo de organização inconsistente, na qual nem sempre existe uma conexão entre a ação e a intenção.

Observa-se que as características organizacionais que definem as relações intra-organizacionais nas instituições de ensino superior retratam os distintos modelos teóricos de sistema de governo acadêmico. Entretanto, esses modelos, por sua vez, nem sempre refletem a forma pelas quais as decisões são tomadas nas universidades.

Machado-da-Silva (1991), ao tratar de estrutura organizacional, aborda o modelo racional burocrata e o racional político, com base nos quais seria possível conceber a estrutura organizacional de uma forma criativa: o modelo burocrático permite que se visualize o arcabouço estrutural que inclui normas e regulamentos, definição da divisão do trabalho, quer horizontal (departamentalização), quer vertical (hierarquia de autoridade), e os cargos com as respectivas funções; enquanto o modelo político possibilita que se observem padrões de interação entre indivíduos e/ou grupos de interesse.

A tentativa de utilização desses dois modelos na análise das universidades deve levar em consideração que elas diferem, sob certos aspectos, umas das outras no que concerne à idade, ao tamanho, à complexidade e à natureza do instituidor ou mantenedor. Conforme o autor acima mencionado (Machado-da-Silva, 1991), da mesma forma que se podem observar algumas diferenças entre organizações universitárias brasileiras, também é possível observar certas semelhanças ou homogeneidade. Tais semelhanças residem, principalmente, na forma organizacional ou arcabouço estrutural, que é determinado pelo ambiente institucional através de fenômenos como mitos e crenças compartilhados e do mimetismo social. Tais fenômenos resultam de forte influência de fatores sociais e culturais usualmente ligados a práticas normativas e coercitivas.

3.1 Tipos de Universidade

Para Hall (1984), qualquer tipologia deve levar em consideração as variáveis críticas que diferenciam os fenômenos investigados, bem como o conjunto de condições externas, as interações dentro da organização e o resultado dos comportamentos organizacionais.

Entende-se por tipo uma simplificação seletiva intencional com base em alguns critérios que devem servir como elos entre a abordagem teórica e as observações empíricas; e entende-se por tipologia uma variedade de tipos com características comuns, mas suficientemente diferentes para permitir uma distinção entre os tipos estudados. (Champion, 1985).

Cabe salientar que a instituição, objeto desta investigação, é uma organização privada e familiar, logo com características peculiares. Faoro (1989) aponta que, na tipologia dessas organizações, o domínio tradicional configura-se no patrimonialismo e o domínio patrimonial, na maioria das vezes, apropria-se das oportunidades econômicas, de desfrutes de bens, das concessões e dos cargos, levando a organização a um estado de centralização e a um sistema de forças políticas entre os “donos” que sociólogos e historiadores relutam em reconhecer.

Apresentam-se a seguir, dois modelos organizacionais que se relacionam mais diretamente com o objeto de investigação. Embora esses sejam embasados em pesquisas sobre características de universidades estrangeiras, eles podem ser úteis para a análise da universidade brasileira, uma vez que a mesma carrega as influências dos modelos estrangeiros, em especial, do europeu e do norte-americano.

I – Classificação de acordo com as características organizacionais:

Considerando os modos como as organizações se estruturam face às contingências que enfrentam, Mintzberg (1995) propõe uma classificação de acordo com as características organizacionais: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e adhocracia, como será mostrado a seguir:

a) estrutura simples: a estrutura simples é caracterizada pelo que ela não é. Basicamente, ela possui pequena ou nenhuma tecnoestrutura, poucos assessores de apoio, reduzida divisão do trabalho, diferenciação mínima entre suas unidades e pequena hierarquia administrativa. Pouco de seu comportamento é formalizado e faz o mínimo uso de planejamento, treinamento e instrumento de interligação. Mintzberg (1995) diz que a estrutura simples não é uma estrutura, pois evita a utilização de todos os instrumentos formais da estrutura e minimiza sua dependência com especialistas de assessoria. Quando necessário, estes últimos são admitidos principalmente por contrato, mais do que mantidos permanentemente dentro da organização. Na estrutura simples, as decisões concernentes à estratégia e às operações são centralizadas em conjunto no escritório central do principal executivo. A centralização tem a importante vantagem de assegurar que a resposta à estratégia reflita o completo conhecimento do núcleo operacional. Ela favorece, também, a flexibilidade e a adaptação na resposta estratégica, pois somente uma pessoa necessita agir. A estrutura simples é, também, a mais arriscada das configurações, pois, dependendo da saúde e das fantasias de um indivíduo, um ataque cardíaco, por exemplo, pode literalmente varrer para longe o principal mecanismo para coordenar a organização. Uma grande vantagem da estrutura simples, comenta Mintzberg (1995), está em seu sentido de missão, pois nela as pessoas sabem o que estão fazendo e os empregados possuem sólida identificação com a organização;

b) burocracia mecanizada: esta estrutura é a mais próxima da que Max Weber primeiro descreveu com padronização de responsabilidade, de qualificações e canais de comunicação, além de normas para o trabalho e uma hierarquia de autoridade claramente definida. A estrutura é altamente especializada, com tarefas operacionais rotinizadas; procedimentos no núcleo operacional muito padronizados, proliferação de normas, regulamentos e comunicações através da organização, unidade ao nível operacional com grandes dimensões, confiança na base funcional para agrupar tarefas; poder relativamente centralizado para a tomada de decisão; e uma administração elaborada com uma nítida distinção. Na burocracia mecanizada, a tecnoestrutura emerge como parte chave da organização, apesar de essa burocracia fazer nítida distinção entre linha e assessoria. As normas e regulamentos permeiam por inteiro a estrutura da burocracia mecanizada, a comunicação formal é promovida em todos os níveis e a tomada de decisão tende a seguir a cadeia formal de autoridade. Das cinco configurações descritas por Mintzberg (1995), a burocracia mecanizada é a que mais

ênfatiza a divisão de trabalho e a diferenciação entre as unidades, em todas as suas formas – vertical, horizontal, linha e assessoria, funcional, hierarquia e posição. Em razão de seu delineamento, as burocracias mecanizadas são estruturas avessas ao conflito e os sistemas de controle são encarregados de contê-lo. É caracteristicamente encontrada na organização madura, com tamanho suficiente para o volume de trabalho operacional necessário para a repetição e a padronização, e com idade suficiente para ter sido capaz de decidir sobre os padrões que deseja utilizar. A burocracia mecanizada também tende a ser identificada com o sistema técnico regular, desde que esse rotinize o trabalho e, assim, permita-lhe ser formalizado. Quando um conjunto integrado de tarefas simples e repetitivas deve ser precisa e coerentemente realizada por seres humanos, a burocracia mecanizada é a estrutura mais eficiente – na realidade, a única concebível.

c) burocracia profissional: esta estrutura é comum nas universidades, hospitais e clínicas, sistemas de escolas, firmas de auditoria, órgãos sociais do trabalho e empresas de produção artesanal. Para operar, apoiam-se nas habilidades e conhecimentos de seus operadores profissionais, todos produzindo bens e serviços padronizados. Essa estrutura admite especialistas grandemente treinados e doutrinados. Para compreender como a burocracia profissional funciona em seu núcleo operacional, é adequado pensar neste como uma forma de um repertório de programas padronizados – na realidade, um conjunto de habilidades que os profissionais têm pronto para utilizar – que é aplicado a situações predeterminadas, chamadas de contingências, e também padronizadas. A burocracia profissional é uma estrutura altamente descentralizada, tanto na dimensão vertical quanto na horizontal. Assim, os profissionais não somente controlam seu próprio trabalho como também buscam o controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam. O que freqüentemente surge na burocracia profissional são hierarquias administrativas paralelas, uma democracia de baixo para cima para os profissionais, e uma segunda burocraticamente mecanizada de cima para baixa para a assessoria de apoio.

d) forma divisionalizada: semelhante à burocracia profissional, a forma divisionalizada não é tanto uma organização integrada quanto um conjunto de entidades quase autônomas, acopladas por meio de uma estrutura central administrativa. Difere das outras quatro configurações em um aspecto importante: ela não constitui uma estrutura completa desde a cúpula estratégica até o núcleo operacional, mas antes uma

estrutura sobreposta a outras. Quer dizer, cada divisão tem sua própria estrutura. O primeiro mecanismo de coordenação dessa categoria de organização é a padronização de resultado, e o parâmetro – chave para delinear é o sistema de controle do desempenho. Existe uma nítida divisão de funções entre o escritório central e as divisões. Um fator situacional conduz a organização a utilizar a forma divisionalizada – que é a diversidade de mercados. Tem a dimensão mais compacta de todas as configurações. Ela não possui nenhum ambiente que lhe seja próprio, pois, no melhor, ela retroage para a burocracia mecanizada de ambiente simples e estável e, com isso, sempre regressará para aquela forma estrutural integrada. A forma divisionalizada pura pode mostrar ser inerentemente instável e, dentro de um contexto social, como uma tendência legitimada, mas não como uma estrutura legitimada. Para Mintzberg (1995) as vantagens econômicas que essa forma oferece sobre as organizações independentes refletem deficiências fundamentais no mercado de capitais e sistemas de controle dos investidores em ações que, em si, devem ser corrigidos. E isso cria fundamentais problemas sociais;

e) adhocracia: é a que demonstra menor reverência aos princípios clássicos da administração, especialmente à unidade de comando, sendo que os sistemas regulados também não têm muita importância. Vale ressaltar que, nessa configuração, a informação e os processos decisórios fluem flexíveis e informalmente, onde quer que devam promover a inovação. Isso significa que, se necessário, passam por cima da cadeia de autoridade. A adhocracia deve admitir e dar poder a peritos – profissionais cujos conhecimentos e habilidades foram grandemente desenvolvidos em programas de treinamento. Entretanto, diferente da burocracia profissional, para conseguir a coordenação, a adhocracia não pode apoiar-se na padronização de habilidades desses peritos, porque isso levaria à padronização em lugar da inovação. Preferivelmente, deve considerar os conhecimentos e habilidades existentes meramente como bases sobre as quais constrói outras novas. Na adhocracia, os diferentes especialistas devem juntar suas forças em equipes multidisciplinares, cada uma formada ao redor de um projeto ou de inovação específica. Nessa configuração, os gerentes são muitos – gerentes funcionais, gerentes integradores e gerentes de projeto. A adhocracia administrativa estrutura-se como um sistema de constelações de trabalho, cada uma localizada no nível da hierarquia correspondente às decisões funcionais que deve tomar. Ela está claramente posicionada em um ambiente que é tanto dinâmico quanto complexo, sendo que todos

os tipos de forças conduzem a adhocracia a se burocratizar na proporção que envelhece. A forma da adhocracia tende a ser associada à juventude, como os estágios iniciais no desenvolvimento das estruturas organizacionais. Mintzberg (1995) comenta que muitas organizações utilizam a adhocracia administrativa porque seus sistemas técnicos são sofisticados, bem como possivelmente automatizados. Esse tipo de estruturação não é competente para fazer coisas comuns e a raiz dessa ineficiência está no alto custo da comunicação.

Assim, de acordo com essa tipologia, a universidade pode ser caracterizada como burocracia profissional, mas os diferentes tipos podem eventualmente ser encontrados em instituições de ensino superior, conforme Hardy & Fachin (1996).

II – Em função de quem se beneficia com as atividades:

Blau e Scott (1979) chamam a atenção para a lógica central das organizações, bem como para questões de como se comportam os indivíduos, quando a sobrevivência da organização está em jogo. Para eles, é possível classificar as organizações de acordo com os grupos que podem se beneficiar com suas atividades a partir da influência que exercem: por exemplo, as relações dessas organizações com os mecanismos de mercado. A universidade pode ser enquadrada entre as organizações de orientação voltadas para serviço, uma vez que o principal beneficiário é parte do público em geral e sua função básica é servir esses clientes. Porém, à medida que os profissionais deixam de proporcionar os serviços necessários aos estudantes, a universidade pode se transformar em uma organização de benefício mútuo, na qual a preocupação pode se voltar para o progresso da carreira profissional ou em uma organização de negócio, se a atenção de seus membros for dirigida para os resultados financeiros provenientes da atividade exercida.

Apesar dessas possíveis sutilezas, no que se refere às universidades brasileiras, a classificação que normalmente se faz é quanto à propriedade dos meios de produção – pública ou privada – ou quanto à natureza do instituidor ou mantenedor – pública, empresarial ou comunitária (Tramontin e Braga, 1988). Essa classificação

parece servir para destinação dos recursos públicos, uma vez que, em relação às universidades, não se pode dizer com segurança que o interesse privado se sobrepõe ao interesse público em muitas universidades particulares, assim como poder-se-ia dizer que há universidades públicas onde a maioria dos recursos, que deveriam servir a todos, acabam beneficiando uma minoria.

4 A RACIONALIDADE EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A fim de identificar e discutir o tipo de racionalidade predominante que guia as ações dos dirigentes da universidade investigada, tornou-se necessário identificar e analisar os diversos tipos de racionalidade que podem estar presentes na lógica de ação desses mesmos dirigentes.

Tendo em vista suas peculiaridades e a crise financeira pela qual passa a universidade e a sociedade brasileira, parece correto pressupor que a sobrevivência seja uma variável crítica para a diferenciação entre universidades. Parte-se do ponto de vista de que a luta pela sobrevivência de uma organização é resultado do cruzamento entre os alicerces da estrutura organizacional com o tipo de racionalidade predominante nos diferentes níveis decisórios e no processo real de tomada de decisão. Tal discussão torna-se imprescindível tanto para a universidade quanto para outras organizações brasileiras, devido à crise econômica que o país atravessa, visto que a maior preocupação, seja de operários, seja de profissionais especializados, tem sido a garantia do emprego, que só é possível se for assegurada a sobrevivência da organização. Por outro lado, no que se refere às universidades de um modo geral, seus membros são enquadrados em sistemas de carreira e promoção que não privilegiam o desempenho e a produtividade: esses sistemas garantem a permanência dos membros se a organização sobreviver. Nesse sentido, a sobrevivência passa a ser tratada como se fosse o maior objetivo da organização.

Pressupõe-se, então, que a sobrevivência pode ser caracterizada pelo grau de dependência da instituição de ensino em relação aos recursos de fonte própria, ou seja, recursos provenientes da venda de serviços (mensalidades e outras prestações de serviços) e aplicações, o que pode ser verificado através da participação desses recursos no orçamento anual da universidade.

Dependendo das características da organização, o processo de tomada de decisão obedece a uma lógica de ação que, com base em determinados valores,

orienta a atuação dos indivíduos no alcance de seus objetivos: organizacionais, grupais ou pessoais.

Essa lógica de ação é orientada por tipos de racionalidade que integram as premissas de valor, envolvidas nos processos antecedentes à decisão e à ação. Para Simon (1979), a escolha ocorre num ambiente de pressupostos – premissas que são aceitas pelo indivíduo como base para sua escolha – e o comportamento é flexível apenas dentro dos limites fixados por esses pressupostos. Portanto, as premissas não apenas antecedem a decisão e a ação, mas conferem-lhes um rumo específico, pois estão vinculadas aos elementos éticos e valorativos que exprimem os objetivos a serem atingidos.

A tipologia de racionalidade foi um dos muitos arranjos utilizados por Weber (1946) para analisar padrões e regularidades sociais, para quem os modos de vida que a sociedade realiza, são mais baseados em valores do que em interesses, de maneira que os tipos de racionalidade são ancorados em ações realizadas com relação a fins e a valores, envolvendo tanto as atividades dos indivíduos quanto a história das sociedades.

A racionalidade prática, segundo esse autor, é entendida como a forma de determinar os meios mais fáceis de procedimentos para se atingir objetivos pragmáticos. A racionalidade teórica, ainda de acordo com Weber (1946), refere-se ao domínio consciente da realidade através da construção de conceitos abstratos, cada vez mais precisos. Esse autor também aborda a racionalidade substantiva, dizendo que tal racionalidade é vista como ordenadora de ações, considerando uma escala de valores, existindo como uma capacidade inerente ao homem para a ação racional. Conforme Weber (1946), a racionalidade formal é determinada por uma expectativa de resultados ou fins calculados.

Age, segundo a racionalidade formal, o indivíduo que estabelece uma clara relação meio-fins e utiliza o cálculo utilitário de conseqüências para atingir objetivos organizacionais. Age de acordo com a racionalidade prática quem utiliza os melhores meios para alcançar objetivos pessoais. A racionalidade teórica, por sua vez, é utilizada por aqueles que buscam, através da atividade mental, a construção de

conceitos que podem funcionar como modificadores de valores que são partilhados pelos indivíduos num determinado momento. A racionalidade substantiva, por se referir ao conjunto de valores que permeia a ação, expressa-se na utilização de um ou de outro tipo de racionalidade (Weber, 1946).

Kalberg (1980) compara e confronta os tipos de racionalidade identificados na obra de Weber. O autor argumenta que, embora os tipos possam variar em conteúdo, os processos mentais que são utilizados conscientemente para perceber e dominar a realidade são comuns a todos os tipos de racionalidade.

Ao discutir os conceitos de racionalidade, Wilson (1973) afirma que Weber tentou evitar a armadilha inerente à rígida distinção entre ação e pensamento. Embora isso seja útil para ser usado como recurso analítico, o autor argumenta que não está de acordo com o modo de agir de atores individuais. Desse modo, a distinção entre a racionalidade, como comportamento, e a racionalidade, como pensamento, é significativa do ponto de vista do ator, em uma dada situação social. Como consequência, segundo este autor, Weber formulou, de fato, dois conjuntos de tipologias. Uma relacionada ao conhecimento do ator e a outra relacionada à sua participação na divisão social do trabalho. O referido autor ressalta, ainda, que a primeira é a única que tem sido discutida. A segunda só tem sido aludida de passagem, mas sua importância é atestada por aqueles interessados na reconstrução crítica das Ciências Sociais numa perspectiva marxista.

Os tipos de racionalidade abordados pelo autor ora citado decorrem de duas concepções. A primeira está relacionada com uma possível diferença na distinção entre razão e racionalidade: razão estaria relacionada aos processos mentais que capacitam o homem a conhecer e a compreender o mundo; e racionalidade, relacionada ao uso desses processos mentais. A segunda concepção está relacionada às questões paradigmáticas. O autor acima citado deixa evidente suas preocupações com os aspectos individuais da racionalidade. Weber, ao discutir os tipos de ação social e racionalidade, declara que sua preocupação é com as regularidades e os padrões que os tipos de racionalidade introduzem.

Hartwig (1978) também discute tipos de racionalidade no contexto da teoria administrativa. Para o autor, um dos grandes problemas dos conceitos usados no contexto de múltiplos tipos de racionalidade é que eles são necessariamente ambíguos e toda análise deve considerar esse aspecto. Hartwig (1978) discorre sobre o conceito de racionalidade e os problemas da teoria administrativa e classifica a racionalidade em cinco tipos: racionalidade econômica, como sendo a forma pela qual se pode alcançar múltiplas metas em que nenhum outro tipo de racionalidade é admitido; racionalidade técnica, com uma realização eficiente de um dado objetivo, utilizando técnicas disponíveis; racionalidade social pura, vinculada a sistemas sociais, contribuindo para o entendimento do relacionamento entre as pessoas; racionalidade legal, baseada em regras fundamentais que são elaboradas e difundidas como uma consequência da necessidade de regular e estruturar conflitos; e racionalidade política, como a racionalidade vinculada à estrutura de tomada de decisões, servindo para amenizar tensões e facilitar a decisão substantiva.

O autor (Hartwig, 1978) conclui afirmando que todos os tipos de racionalidade são encontrados na organização. Ainda que nos sistemas produtivos prevaleçam os critérios de racionalidade econômica e técnica, a racionalidade social serve às relações informais; a racionalidade legal manifesta-se em um sistema de regras que medeiam disputas, assim como a racionalidade política expressa-se através de estruturas de decisão e sistemas de controles políticos.

Pelayo (1974) faz distinção entre dois tipos de racionalidade que dão origem a duas estruturas distintas: a estrutura jurídico-institucional, compreendendo a estrutura burocrática, e a estrutura técnico-econômica. Tanto a estrutura jurídico-institucional quanto a estrutura técnico-econômica fazem parte de um sistema sócio-cultural global. Assim, a racionalidade parece estar vinculada aos conceitos de burocracia e de tecnocracia, elementos característicos da sociedade moderna. Para esse autor, a racionalidade burocrática, ou legal, baseia-se em normas jurídicas, prescrevendo condutas devidas segundo valores estabelecidos; prescreve expectativas de condutas pessoais; possui uma ordem normativa e tem a função de manter um sistema existente. A racionalidade técnica expressa-se em regras e sustenta-se em uma legalidade natural, tendo um sistema de regras e uma hierarquia dependente do problema a resolver ou do

objetivo a atingir. Parece ser um fato difícil de ser identificado em instituições universitárias, em função de sua complexidade e ambigüidade de objetivos.

Um ponto crucial para a determinação da racionalidade de uma ação é a identificação do objetivo a ser atingido. Se essa distinção parece não oferecer dificuldades em organizações nas quais os objetivos são claramente definidos, ela se torna altamente problemática em outros tipos de organização, como, por exemplo, na universitária, em que esses objetivos são freqüentemente amplos, ambíguos e difusos (Baldrige et al., 1982).

Dependendo das características da organização, a ação de seus membros pode guiar-se por um ou por outro tipo de racionalidade, ou até variar em função do momento/intenção. Essa tendência ao predomínio ora de um, ora de outro tipo de raciocínio indica a necessidade de se estabelecer uma tipologia de racionalidade que torne possível a apreensão das características das ações e decisões dos membros. Logo, independente do tipo de universidade, para a própria sobrevivência da organização, é crucial que se entenda a lógica de ação de seus membros.

Na realidade brasileira, a universidade pública – que independe, para despesas de pessoal, de recursos de fonte própria – tem sua sobrevivência garantida pelo Estado e seus membros podem, portanto, utilizar a razão política como lógica de ação, combinada com a razão predominante em organizações burocráticas governamentais, nas quais é fundamental a obediência às normas, regras e hierarquia.

Para a universidade empresarial e uma parcela das chamadas comunitárias – que dependem totalmente de recursos de fonte própria – a sobrevivência parece ser fundamental no processo de tomada de decisão, uma vez que as leis de mercado interferem em sua existência. Em conseqüência, os seus membros tendem a considerar, em suas decisões, antes de tudo, as conseqüências econômicas. Isso não significa que a razão econômica é a única a orientar as decisões, pois podem também estar presentes, nesse processo, a razão política e a razão burocrática.

Quanto às universidades comunitárias – que de modo geral dependem parcialmente de recursos de fonte própria – em princípio, a sobrevivência parece não ser

essencial para a tomada de decisão, uma vez que a mesma é, via de regra, garantida por uma associação leiga ou religiosa. O caráter burocrático desse tipo de associação acaba sendo transferido para a organização de modo que seus membros comportam-se orientados, predominantemente, por esse tipo de racionalidade. Além disso, em algumas dessas organizações, os propósitos públicos já se encontram sobrepostos aos interesses particulares. Trevisan (1989), ao analisar o processo decisório de uma universidade particular confessional, assim identificou a racionalidade burocrática predominante nas decisões, seguida da racionalidade econômica e política:

a) a racionalidade burocrática é derivada de uma estrutura organizacional, sendo fundamentada numa ordem normativa, num sistema de regras e numa hierarquia dependente do problema. As decisões são tomadas seguindo uma lógica de ação que expressa a obediência às normas escritas e a observância da hierarquia de autoridade, através de passos sequenciais e bem definidos. As decisões, baseadas nesse tipo de racionalidade, pressupõem que os objetivos sejam preestabelecidos e que a escolha de um determinado curso de ação deva acontecer com obediência aos estatutos, regimentos e normas emanadas pelos órgãos reguladores. Embora se admita a existência de conflitos na determinação dos objetivos, espera-se que eles sejam resolvidos pela aplicação de dispositivos legais. Assim, o predomínio desse tipo de racionalidade expressa-se através de um processo de tomada de decisão burocrática ou processo organizacional, cuja característica básica é que, os objetivos são considerados um conjunto de restrições que as decisões devem satisfazer. Por isso, as organizações adaptam-se às regras e normas de ação, a procedimentos padronizados e a um repertório de comportamento que é ativado em certas situações. Assim, as decisões e ações resultam de rotinas e as atividades de cada organização são caracterizadas por objetivos operacionais que emergem como um conjunto de definições limitadas pelo desempenho.

b) a racionalidade econômica tem como princípio básico o utilitarismo, cuja ênfase encontra-se na eficiência com que a utilização dos recursos disponíveis deve considerar a relação custo-benefício, de modo a serem atingidos os objetivos organizacionais. Embora existam objetivos divergentes, a conciliação se torna possível através de mecanismos de recompensa e retribuição. As decisões são tomadas seguindo uma lógica de ação que busca o alcance dos objetivos através do emprego do

mínimo esforço e menor custo. Como afirma Simon (1979), a lógica da maximização só não é predominante em função dos limites da racionalidade.

Simon (1981) comenta sobre dois tipos de racionalidade a instrumental e a substantiva - ao afirmar que a economia exhibe, na forma mais pura, o componente artificial do comportamento humano. Para Mannham (1963), que também baseou-se em Weber, na racionalidade instrumental, existe uma ordenação de meios para o alcance de determinados fins e o indivíduo que desenvolve a ação tem noção das conseqüências dos objetivos estabelecidos. Para esse autor (Mannham, 1963), a racionalidade substantiva (o exercício de pensar com independência), possibilita o questionamento de dogmas estabelecidos. Por sua vez, Simon (1981) propõe uma qualificação utilizando determinados advérbios. Assim, uma decisão pode ser chamada: a) objetivamente racional, quando representa o comportamento correto para maximizar certos valores numa dada situação; b) subjetivamente racional, quando a maximização contempla o conhecimento real do assunto; c) conscientemente racional, se o ajuste dos meios aos fins visados constitui um processo consciente; d) deliberadamente racional, quando a adequação dos meios aos fins visados é intencionalmente provocada; e) organizativamente racional, se a ação é orientada para os objetivos da organização; f) e pessoalmente racional, quando visa atingir os objetivos do indivíduo.

Para Rodrigues (1984), seria irreal afirmar que a racionalidade econômica não prescreve normas de ação – apesar da prioridade a outras formas de ação – uma vez que as universalidades também estão submetidas às regras de uma sociedade de mercado. O predomínio da racionalidade econômica em decisões e ações leva à adoção de modelo de tomada de decisão chamado racional (Pfeffer, 1981) ou racionalista (Allison, 1971). De acordo com esse modelo, os eventos são resultantes de escolhas consistentes e atos racionais que visam ao alcance de um propósito único ou a um conjunto de preferências que caracterizam a ação. O comportamento é motivado por uma consciência calculada nas vantagens, de acordo com um conjunto de valores.

c) a tomada de decisão, baseada na racionalidade política, caracteriza-se pela predominância de interesses pessoais ou grupais na escolha e tem por base a utilização de uma determinada lógica de ação que beneficia, em termos individuais ou

grupais, o tomador de decisão. As decisões são mais o resultado de negociações e lutas internas entre grupos de interesses do que uma ação orientada para a consecução dos objetivos organizacionais. O fundamento desse tipo de racionalidade encontra-se no desenvolvimento e no uso de poder de negociação para obter resultados favoráveis em situações em que haja discordância ou conflito. Ao refletir sobre a formulação e implementação de políticas, Oszlak (1977) afirma que a ação política, tendo como suporte a racionalidade política, tem lugar num ambiente de barganha, em que a negociação representa o ajuste das demandas entre indivíduos ou grupos competidores. Cada tomador de decisão é livre para perseguir seus próprios objetivos, desde que considere os interesses partilhados pelo grupo ao qual pertence. Por outro lado, lembra o autor, o conhecimento adquirido durante suas ações pode modificar as premissas de futuras decisões a respeito de objetivos perseguidos. Assim, a coordenação entre diferentes agentes só é possível como resultado de transações políticas e não a partir de um desenho prévio. O predomínio desse tipo de racionalidade leva à adoção do modelo político de tomada de decisão (Baldrige, 1971; Allison, 1971 e Pfeffer, 1981). A organização é visualizada como pluralista e dividida em vários grupos de interesses, subunidades e subculturas. O conflito é visto como normal e as ações resultam de negociações, barganhas e compromissos. Reconhecem-se a influência das percepções e dos interesses pessoais e as pressões de grupos de interesse nas decisões.

À luz da bibliografia especializada, buscou-se até aqui identificar algumas características do tipo de racionalidade, utilizando-se do grau de dependência da organização em relação aos recursos de fonte própria, para detectar as possíveis influências desse fator em relação ao tipo de racionalidade na sua lógica de ação. Procurou-se, ainda, identificar em alguns autores o conceito de ação racional e os vários tipos de racionalidade que podem estar presentes na lógica de ação dos tomadores de decisão.

No próximo capítulo, procurar-se-á definir mais especificamente o próprio processo de tomada de decisão nas instituições de ensino superior.

5 O PROCESSO DECISÓRIO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Neste capítulo, serão descritos os modelos mais utilizados para a investigação dos processos de tomada de decisão nas organizações, em especial na universidade – que são, em sua maior parte, resultado de investigações e estudos empíricos de caso –, modelos que vão revelar a riqueza de interpretações dos estudiosos da área e que poderão guiar na investigação do objeto de pesquisa.

Chaffee (1983) define o processo de decisão como uma escolha consciente feita por uma autoridade central sobre alternativas simultâneas. A escolha deve ser baseada em valores reconhecidos previamente e em evidências de que as alternativas vão, de fato, resultar na realização desses valores. Para essa autora, os modelos de tomada de decisão são baseados em tipos diferentes de racionalidade, fundados em objetivos e valores específicos. No entanto, como tipos, eles são ideais, porque o processo real traz características de um ou mais desses modelos, às vezes aproximando-se de um deles, às vezes distanciando-se, às vezes fugindo às observações anteriores que os definiram, não se enquadrando naquelas características. A autora acrescenta que a vantagem principal do uso de modelos para a análise desses fatos está em que estes criam uma distância entre os tomadores de decisão, num sentido de escolhas pessoais, e as próprias decisões, no sentido das necessidades do sistema e da própria organização.

Importante ressaltar que Hardy e Fachin (1996) apontaram modelos que podem caracterizar o processo decisório e a estrutura na administração do ensino superior. A partir da sumarização da literatura já existente e de pesquisa realizada em universidades no Brasil, esses autores apresentam o processo de decisão na burocracia profissional, ou seja, decisões desse tipo dizem respeito ao *staff* de apoio e as decisões que envolvem altos investimentos financeiros para a instituição.

Os autores acima citados abordam, ainda, os modelos lata de lixo ou “*garbage can*” que concebem a universidade como uma anarquia organizada. É o modelo em que a universidade é vista como uma comunidade de homens cultos,

ênfatizando a autonomia e o consenso, ou seja, o próprio modelo colegiado. São ainda mencionados o modelo político e os modelos mistos que reúnem características de dois ou mais modelos. Esses autores também foram buscar na literatura de administração de empresas a burocracia mecanizada e a adhocracia. Na burocracia mecanizada as decisões são tomadas centralmente e implantadas pelo restante da organização, dividida em departamentos claramente definidos. A adhocracia é a única forma capaz de lidar com inovações técnicas altamente refinadas, tendo ao mesmo tempo uma cultura voltada ao desenvolvimento. Hardy e Fachin (1996) dizem que a falha encontrada nos trabalhos de vários autores pesquisados foi o fato de eles não terem podido capturar a diversidade institucional existente no meio universitário.

5.1 A decisão organizacional

Dentro das organizações, as pessoas estão constantemente tomando decisões. Tais decisões dependem fundamentalmente da interação contínua entre vários subsistemas organizacionais.

Segundo Allison (1971), a decisão pressupõe um agente e uma escolha dentre várias alternativas, tendo como base algum objetivo específico.

Do mesmo modo, autores como Etzioni (1984) e Trewatha e Newport (1979) entendem por decisão o processo de escolha de um caminho a ser seguido para solucionar um problema específico. Gibson et alii (1981) caracterizam as decisões como meios pelos quais se procura atingir determinados objetivos, sendo respostas organizacionais a um problema.

Para Simon (1979) e Huber e McDaniel (1986), a tomada de decisão constitui-se como atividade central da organização. Com essa concepção, Simon (1979) ênfatiza o papel das organizações como estruturas decisórias, sendo que a relação entre os vários subsistemas organizacionais, em que indivíduos e grupos interagem, destina-se a facilitar o fluxo de informações necessárias à tomada de decisão. O autor sugere ainda que, para compreender a estrutura e o funcionamento de uma organização, é importante

que se verifique de que maneira as decisões e o comportamento dos membros são influenciados pela organização.

Na literatura especializada, a decisão organizacional pode ser vista sob duas óticas distintas: como estrutura e como processo. Grande parte dos estudos em organizações fundamenta-se na abordagem da decisão como processo. Thompson (1967), por exemplo, observa que as questões decisórias envolvem dois aspectos de fundamental importância: as crenças sobre as relações de causa e efeito, e as preferências com relação aos resultados possíveis. Com base nisso, inúmeros autores abordam o processo decisório sob os mais diversos enfoques, elaborando modelos teóricos e roteiros variados, os quais servem de parâmetro para analisar esse fenômeno organizacional. De forma geral, esses modelos comportam as etapas de diagnóstico e definição do problema, as informações sobre a situação, a procura de soluções, a análise das conseqüências e a escolha de um curso de ação (Litterer, 1987).

Conforme Simon (1979), as decisões organizacionais diferenciam-se, ainda, em duas categorias: as decisões programadas e as não programadas.

Segundo o autor, as decisões programadas são aquelas repetitivas e rotineiras, cuja aplicação supõe a existência de canais de informação bem definidos e sistemas de regras próprios desenvolvidos pela organização, enquanto que as decisões não-programadas são decorrentes de situações novas, para as quais não existem resoluções padronizadas, não estando necessariamente baseadas em decisões já efetuadas.

Teoricamente, afirma Simon (1979), as decisões não-programadas costumam ser tomadas no primeiro e no segundo escalão das organizações, ou seja, nos níveis estratégico e tático, por se tratar de decisões de maior risco e devido ao seu caráter não-rotineiro. Já as decisões programadas tendem a ocorrer, normalmente, nos níveis tático e operacional das organizações devido ao seu aspecto rotineiro.

Com base na interpretação de Simon (1979), reiterada por Huber e McDaniel (1986), pode-se conceber que a decisão organizacional também se encontra orientada pelos aspectos estruturais da organização. Para melhor compreensão da

decisão organizacional vista pela ótica estrutural, torna-se necessário um maior esclarecimento sobre a estrutura formal.

A estrutura organizacional caracteriza-se como o arranjo das posições, a diferenciação e a especialização dentro da organização (Champion, 1985), consubstanciando-se como um conjunto de relações relativamente fixas (Gibson, 1981). Já Ranson, Hinings e Greenwood (1980) compreendem a estrutura organizacional como a associação da dimensão formal com os processos de interação entre os membros da organização, tanto modelando o que ocorre numa organização, quanto sendo modelada por esta, de modo que a interação entre o arcabouço estrutural (dimensão formal) e os padrões de interação fazem com que a estrutura organizacional seja continuamente produzida e recriada.

De acordo com Hall (1984), a estrutura organizacional possui três funções básicas. Em primeiro lugar, as estruturas são criadas para produzir determinados produtos e para atingir metas organizacionais. Em segundo lugar, destinam-se a assegurar conformidade às regras das organizações. Em terceiro lugar, determinam as posições de poder, estabelecendo o nível em que as decisões são tomadas.

Dentro da estrutura organizacional, muitos são os aspectos que podem interferir diretamente na função decisória, pois a tomada de decisão depende da habilidade da organização em coletar, processar e disseminar informações entre os tomadores de decisão.

Duncan (1986) complementa essa idéia ao destacar que certas dimensões estruturais, como a hierarquia de autoridades, as regras e os procedimentos e a divisão do trabalho possuem importantes implicações no processo de obtenção de informações para a tomada de decisão. Isso porque, à medida que essas dimensões se tornam mais complexas, os canais de comunicação tendem a se apresentar mais restritos. Assim, as comunicações informais podem gerar informações mais precisas do que as informações obtidas através de regras e de procedimentos pré-estabelecidos na hierarquia organizacional. O autor salienta, também, a importância da participação dos

membros organizacionais na tomada de decisões não-rotineiras como meio de facilitar a obtenção e o processamento de informações.

Duncan (1986) conclui que cinco dimensões estruturais - hierarquia de autoridade, regras e procedimentos específicos, divisão do trabalho, impessoalidade, e participação - interferem na tomada de decisão, podendo variar de acordo com os tipos de decisões tomadas. Nas decisões programadas, as dimensões da estrutura organizacional tendem a ser mais rígidas, pois, nesses casos, normalmente já existem canais de informação bem definidos e sistemas de regras próprios desenvolvidos pela organização. Por outro lado, nas decisões não-programadas, a estrutura organizacional tende a ser mais flexível, por se tratar de situações novas para as quais não existe um curso de ação já definido ou resoluções padronizadas pela organização.

O paradigma da tomada de decisão, o qual considera que as organizações são estruturadas para facilitar a tomada de decisão organizacional, focaliza três dimensões estruturais que interferem na tomada de decisão. São elas: a centralização, a especialização e a flexibilidade. A centralização é o meio mais fechado de coordenar a tomada de decisões nas organizações. Com a centralização, todas as decisões são tomadas por uma pessoa, uma única mente, e depois implantadas por meio da supervisão direta. Outras razões têm sido dadas para as estruturas centralizadas, mas longe da bem conhecida cobiça pelo poder, muitas delas decorrem da necessidade de coordenação, segundo Mintzberg (1995). A especialização é uma característica da burocracia mecanizada, em que o alto grau de formalização leva a uma estrutura na qual a divisão do trabalho é muito nítida, fazendo com que grande parte da energia dos gerentes seja consumida justamente para manter a estrutura unida em face de seus conflitos. A organização desenvolve, com a especialização, um sistema técnico que se estende do muito simples até o moderadamente sofisticado. As organizações flexíveis acompanham e adaptam-se facilmente às mudanças do meio em que estão inseridas. Segundo Katz e Kahn (1987), em geral, as organizações desenvolvem políticas e procedimentos para as mudanças que se destinam a prevenir contra um tal curto – circuito do processo de soluções de problema.

A estrutura organizacional, além de permitir a distribuição das informações destinadas à tomada de decisão, pode conter, ainda, parâmetros ou delineamentos como: quem possui poder para decidir, quem toma as decisões e que tipo de decisões toma, dentre outros fatores.

Rodrigues (1984), considerando a relevância em distinguir a lógica dominante das universidades em relação às organizações produtivas, seleciona três abordagens competitivas do processo decisório, identificadas em Teorias I, II, III. Na Teoria I, a racionalidade se localiza no indivíduo, que escolhe, entre as alternativas, as que maximizam seus objetivos; na Teoria II, a racionalidade é transferida à organização que necessita manter, como meio de sobrevivência, uma troca eficiente com o ambiente em termos de bens e serviços; na Teoria III, a fundamentação está na concepção da organização como um sistema social, sendo que seu principal elemento é a dinâmica das inter-relações sociais, a qual, por sua vez, tem lógica própria, isto é, tipo de ajustamento entre meios e fins, baseado nos interesses paroquiais de grupos de indivíduos, com mais impacto no processo decisório do que nos valores econômicos ou nos supostos valores organizacionais.

As Teorias I, II e III são nitidamente inspiradas nos três modelos de Allison (1971): ator racional, processo organizacional e política burocrática.

Segundo Guimarães (1987), a estrutura e o poder decisório mostram a existência de diferenças de natureza e de forma entre as universidades federais autárquicas brasileiras. Cabe ressaltar, no entanto, que a administração universitária repousa, em geral, em órgãos executivos encarnados numa chefia superior, que é a do Reitor, acrescida dos diretores de centros, de unidades e dos departamentos acadêmicos e administrativos, além de órgãos deliberativos e normativos representados por colegiados ou conselhos.

Em relação à amplitude de poder de decisão das pessoas em postos formais de autoridade, Graciani (1984), em sua pesquisa, assinala algumas atribuições que permitem visualizar a capacidade legal e a forma de o dirigente tomar decisão, presentes nos estatutos e nos regimentos das instituições, tais como:

a) o Reitor tem legitimamente o direito de tomar decisões “*ad referendum*” dos demais colegiados, além de participar de atos superiores referentes à administração de pessoal. Tem também o poder disciplinar na jurisdição de toda a universidade, em sua plenitude;

b) os Pró-reitores ou Vice-reitores têm atribuições fundamentais, entre elas, as de coordenar e controlar as atividades da instituição, cumprir e fazer cumprir normas e deliberações dos colegiados e as instruções do Reitor. Algumas denominações de Pró-reitorias são: de Ensino, de Administração, de Comunicação e de Pós-graduação, mas podem existir outras;

c) o Diretor de Centro dirige e administra a unidade, coordena e encaminha propostas orçamentárias, exerce poder disciplinar no âmbito da unidade, faz cumprir as decisões dos órgãos superiores e toma decisões de natureza técnica e administrativa;

d) o Chefe de Departamento programa as atividades do departamento e distribui os trabalhos de ensino e pesquisa aos docentes que o integram, respeitando a especificidade de cada um, coordena os trabalhos do pessoal docente, aprova os programas e planos de ensino de cada disciplina, encaminhando-os ao órgão competente, toma providências de ordem administrativa que julga aconselháveis à condução de seus trabalhos, propõe a admissão ou afastamento dos docentes e demais servidores integrantes do departamento, propõe projetos de pesquisa e os planos de cursos de especialização, de aperfeiçoamento e de extensão.

Guimarães (1987) considera que a dispersão dos centros decisórios, na organização político-administrativa da universidade, é uma mera delegação de tarefas, mascarada numa ilusória delegação de poder. Nesse caso, os ocupantes de cargos executivos não decidem com autonomia sobre questões específicas de seu nível administrativo, mas simplesmente cumprem, mecanicamente, tarefas atribuídas pela administração central.

Fonseca (1987) compartilha com os estudos de Guimarães (1987) sobre a dispersão dos centros decisórios e acrescenta que a vida acadêmica é marcada

pelos aspectos: ingerência de órgãos internos e externos, normas burocráticas, divisão entre concepção e execução, um saber taylorista, abismo que separa os organizadores dos organizados e o saber formalizado e institucionalizado.

As áreas de ação e de decisão nas organizações são distinguidas por Ansoff *apud* Chiavenato (1982) da seguinte forma:

a) as decisões estratégicas, tomadas institucionalmente, estão voltadas ao estabelecimento de relações entre a organização e o ambiente ao qual estão inserida, guiando e dirigindo a mudança e o crescimento da empresa;

b) as decisões administrativas, tomadas intermediariamente, estão voltadas ao estabelecimento de estrutura e de configuração da empresa, como alocação e distribuição de recursos;

c) as decisões operacionais visam à seleção e à orientação das realizações de tarefas técnicas.

Seguindo esse raciocínio, alerta o autor que é necessário estudar cada classe de decisão, separadamente, sem perder de vista o seu inter-relacionamento e a sua interdependência.

Para Leitão (1987) no processo decisório universitário, há diversos aspectos a considerar. Entre esses aspectos, destacam-se as relações de poder, a estrutura organizacional, o sistema de informações, o comportamento dos indivíduos e dos grupos na organização universitária e a cultura organizacional, que estão intimamente relacionados. Alerta esse mesmo autor que qualquer tentativa de explicar o processo decisório por um único aspecto, apesar de válido do ponto de vista de uma simplificação metodológica, merece ressalva, pois envolve uma visão parcial do processo.

Segundo Meyer (1988), a universidade particular é mantida através de anuidades e taxas pagas pelos alunos e de doações, gozando de autonomia administrativa ampla, enquanto que a autonomia acadêmica é cerceada pelas

regulamentações do governo, tendendo à centralização da administração e do processo decisório.

Marobin (1982) enfatiza que, na universidade particular, confessional ou comunitária de fins filantrópicos, não lucrativos, a autonomia significa estabelecer a sua mítica, a sua visão de mundo, o seu ideal de transcendência, o que vem reforçar a idéia supra-exposta a respeito do cerceamento que pode sofrer a universidade particular em face das regulamentações do governo e dos malefícios que pode trazer ao oferecimento de sua “visão de mundo”.

Ao enfatizar que a autonomia concede uma flexibilidade em relação às matérias a serem ensinadas e uma liberdade de ensino e de pesquisa, Marobin (1982) ressalta que a liberdade de ação permite adaptar os programas à evolução rápida das ciências.

Para ele, o exercício da autonomia acarreta obrigações particulares, pois pressupõe um elevado senso de responsabilidade por todos os membros da universidade, tanto dirigentes e administradores, quanto professores, técnicos e estudantes. Assim, a autonomia universitária deve ser preservada em termos de autonomia administrativa (gerindo ela própria orçamentos) e autonomia financeira (mesmo que a universidade venha a receber recursos de poderes públicos).

Entende-se que o dirigente não toma decisões no vácuo, pois a todo o momento sofre pressões ou influências do meio, da organização em que trabalha, e dos grupos aos quais pertence. A organização a que o dirigente pertence, através de seus mecanismos, constitui um dos fatores que influenciam, determinam e controlam a sua tomada de decisão.

Vários mecanismos procuram reduzir a incerteza de decisões não-programadas, entre eles, a definição de competência e de objetivos, o fornecimento de informações, o estabelecimento de rotinas, a normatização e a padronização de desempenho, a determinação de programação de certas decisões.

No decorrer dos estudos sobre a tomada de decisão, observa-se a ampla variedade de situações e de abordagens, como o ambiente do tomador de decisão, variando desde os sistemas relativamente fechados, ou seja, abordando poucas situações do ambiente, até os sistemas relativamente abertos, isto é, onde as decisões são continuamente influenciadas pelo ambiente total caracterizado por mudanças.

5.2 Modelos de tomada de decisão

O presente trabalho toma como referencial teórico cinco conhecidos modelos de decisão organizacional: racional, burocrático, político, colegial e anarquia organizada.

Esses modelos têm, respectivamente, como pressupostos, que a decisão pode ser baseada em razão objetiva, costume ou rotina, poder relativo, consenso e coincidência ou acaso.

Tais modelos também admitem que as decisões seguem uma seqüência linear envolvendo os fatores que antecedem a escolha, como a definição do problema e a avaliação das alternativas disponíveis, a opção por uma alternativa, ou seja, a escolha propriamente dita e finalmente a implementação e a avaliação de resultados da escolha.

Para uma maior compreensão desses modelos, optou-se pela proposta de Chaffee (1983), que caracteriza os cinco modelos da forma a seguir apresentada.

5.2.1 O Modelo Racional

QUADRO 1 – O Modelo Racional

ETAPAS DA DECISÃO	CARACTERÍSTICAS	IMPLICAÇÕES
VALORES	Conhecimento <i>a priori</i> dos valores, de acordo com as preferências relativas. Consistência com as metas.	Objetivos superiores
ALTERNATIVAS	Meios para os fins desejados	Busca de possíveis soluções
PREMISSA	Maximização das probabilidades	Consideração simultânea das alternativas. Arena central para deliberação Entendimento das relações causais.
ESCOLHA	Seleção da alternativa	Escolha ativa e consciente
IMPLEMENTAÇÃO	Ordenação dos detalhes da escolha	Suporte unificado
RESULTADOS	Conseqüências planejadas	Entendimento das relações causais
FEEDBACK	Informação útil para entendimento das relações causais e natureza do problema.	Capacidade de usar tal informação – capacidade analiticamente aberta, procedimento de entrada.

Fonte: Chaffee (1983, p. 12)

São condições para a aplicação do modelo racional, segundo Chaffee (1983), que:

- a) os participantes tenham metas comuns e razoável comunhão de idéias e atitudes para consegui-las;
- b) os participantes estejam engajados num processo que os leve a entender as relações de causa e efeito (tecnologia de produção conhecida);
- c) os participantes tenham competência técnica para esclarecer relações, na medida em que o problema seja complexo;
- d) haja um desenvolvimento seqüencial do processo (como no quadro 1) para cada problema, o que requer tempo e paciência.

5.2.2 O Modelo Burocrático

QUADRO 2 – O Modelo Burocrático

ETAPAS DA DECISÃO	CARACTERÍSTICAS	IMPLICAÇÕES
VALORES	Eficiência operacional.	Organização hierárquica.
ALTERNATIVAS	Historicamente definidas. Rotinas externas evitadas.	Repertório limitado. Orientação pela tradição.
PREMISSA	Funcionamento anterior.	Previsibilidade dos resultados.
ESCOLHA	Identificação do produto do procedimento	Escolha ativa e consciente
IMPLEMENTAÇÃO	Determinação através de sub-rotinas.	Organização muito lenta na mudança.
RESULTADOS	Previsão pela estrutura organizacional e regras de interação.	
<i>FEEDBACK</i>	Repetição	Adaptações marginais das rotinas e processos de ativação das rotinas.

Fonte: Chaffee (1983, p. 22)

São condições para a aplicação do modelo burocrático, segundo Chaffee (1983):

- a) rotinas operacionais padronizadas úteis para as demandas correntes;
- b) adaptações marginais das rotinas e procedimentos de ativação de rotinas;
- c) sistema exequível para operar as rotinas apropriadas.

5.2.3 O Modelo Político

QUADRO 3 – O Modelo Político

ETAPAS DA DECISÃO	CARACTERÍSTICAS	IMPLICAÇÕES
VALORES	Múltiplos, não-consensuais baseados no interesse próprio.	Atores com interesses e variações independentes de qualquer objetivo superior
ALTERNATIVAS	Expressões do interesse próprio dos atores.	Propostas pelos atores. Baseadas nas possibilidades de ganhos ou perdas.
PREMISSA	Vencer	Sobrevivência dos mais aptos. Construção de coalisões. Arena para negociação.
ESCOLHA	Ratificação da proposta do grupo vitorioso.	Vínculo pequeno ou não causal entre objetivos e resultados. Provavelmente não intencional e por algum ator isolado.
IMPLEMENTAÇÃO	Certificado e monitoramento dos detalhes da escolha	Arranjo dos detalhes.
RESULTADOS	Consequências negociadas da escolha	Mudanças nas condições organizacionais.
<i>FEEDBACK</i>	Mudança relativa na força dos atores e nas condições organizacionais.	

Fonte: Chaffee (1983, p.19)

São condições para a aplicação do modelo político, segundo Chaffee (1983):

- a) diversidade de interesses entre os atores;
- b) possibilidade de composição dos interesses da organização com os interesses dos atores;
- c) disponibilidade de arenas para negociação e ratificação de escolhas.

5.2.4 O Modelo Colegial

QUADRO 4 – O Modelo Colegial

ETAPAS DA DECISÃO	CARACTERÍSTICAS	IMPLICAÇÕES
VALORES	Responsabilidade compartilhada	Premissas sobre o objetivo organizacional e seu processo compartilhado pelos atores. Igual oportunidade de contribuir para a decisão
ALTERNATIVAS	Determinadas pelo <i>background</i> e interesse dos participantes e pela ação combinada na discussão	Desenvolvimento interativo e iterativo de alternativas, provável soma ampla de alternativas.
PREMISSA	Consenso	Participantes aptos a explicar, receber e defender novas informações e idéias, mudar suas mentes, dispor-se a reunir e discutir.
ESCOLHA	Concordância com uma solução que satisfaça a maioria.	Compromisso com o bem-estar geral.
IMPLEMENTAÇÃO	Delegada ou ordenada por cada pessoa afetada.	Amplo acordo com a escolha.
RESULTADOS	Mudança orgânica.	Transição provavelmente mais tranquila nas decisões que envolvam maior mudança.
<i>FEEDBACK</i>	Informal, <i>ad hoc</i> .	Dependente das observações e prioridades dos participantes

Fonte: Chaffee (1983, p.17)

São condições para a aplicação do modelo colegial, segundo Chaffee (1983):

- a) consenso sobre as premissas fundamentais;
- b) tempo e oportunidade para discussão;
- c) participantes com mente aberta e respeito mútuo.

5.2.5 O Modelo da Anarquia Organizada

QUADRO 5 – O Modelo da Anarquia Organizada

ETAPAS DA DECISÃO	CARACTERÍSTICAS	IMPLICAÇÕES
VALORES	Difusos, múltiplos. Acionados pela organização de escolha	Significância da atenção Participação fluida
ALTERNATIVAS	Problemas e soluções flutuantes.	Intenção ambígua
PREMISSA	Acidente	Complexidade, ambigüidade, relações causais desconhecidas, tecnologia desconhecida.
ESCOLHA	Ratificação da coincidência	Não proposital
IMPLEMENTAÇÃO	Ocasional	
RESULTADOS	Eventual	“Lições do passado” errôneas
<i>FEEDBACK</i>	Novos problemas, soluções e atores.	

Fonte: Chaffee (1983, p. 25)

É condição para a aplicação do modelo da Anarquia Organizada, segundo Chaffee (1983):

- que seja conscientemente aplicado, já que o tomador de decisão sabe que as ações são insensatas.

Reiterando as afirmações iniciais, esses modelos, apesar de cuidadosamente apoiados em investigações empíricas, são apenas aproximações teóricas de todo o movimento real do processo de tomada de decisão nas universidades.

A seguir, especificam-se alguns elementos básicos gerais desses modelos, para, em seguida, afirmar o que se apresenta como modelos predominantes do processo de tomada de decisão em universidades: o modelo burocrático e o modelo político.

5.3 A predominância dos modelos burocrático e político para a análise de tomada de decisão na universidade

Alguns autores priorizam, para a análise do processo de tomada de decisão na universidade, dois dos modelos predominantes, que apresentam as características que mais se assemelham às observações e aos estudos realizados para a análise de universidades brasileiras: os modelos burocrático e político.

Para Machado-da-Silva (1991), a convivência do modelo burocrático e do modelo político nas organizações universitárias não ocorre a partir das formas puras apresentadas anteriormente, mas sim profundamente influenciada pela tradição histórico-cultural brasileira. As conseqüências são visíveis a olho nu: nos aspectos burocráticos da universidade, observa-se que o exercício da racionalidade formal e de conceitos dela decorrentes, como eficiência e eficácia, é problemático, contrapondo-se, freqüentemente, à racionalidade prática nos termos da definição weberiana; por outro lado, o exercício da política, com extrema facilidade, descamba para a politicagem e práticas corporativistas.

Segundo o mesmo autor (Machado-da-Silva, 1991), estudos apontam para a evidência de um excesso de presença da burocracia nas universidades modernas. A presença dominante de uma gestão racional, no entanto, é bem menos evidente.

Nesse sentido, o estudo de Chaffee (1983), que trabalha com o modelo racional numa abordagem descritiva, encontra certas limitações pelo fato de o objeto de estudo ater-se à orçamentação, tipo de decisão extremamente adequada aos preceitos básicos da teoria financeira das organizações.

Com relação ao modelo burocrático e ao modelo político, muito embora a separação ou a diferenciação seja bastante nítida, como pode ser visto nos quadros de Chaffee (1983), existe um importante ponto de interpenetração que pode ser detectado: o poder e a política nas organizações podem fazer com que critérios predominantes no processo de tomada de decisão sejam burocráticos, o que, na realidade, reflete a estrutura de poder (Pfeffer e Salancick, 1974).

O modelo político daria a explicação última aos comportamentos informais e também aos formais, às atitudes técnicas e às propriamente políticas. Assim, a concepção weberiana de organização (na qual a decisão é racional, o comportamento hierárquico, a tarefa prescrita, o sistema de informação pré-estabelecido) seria o resultado de processos políticos levados ao extremo, cristalizados na estrutura organizacional, e, especificamente, na estrutura de autoridade.

Essa afirmação, no entanto, não explica os aspectos não estruturais do poder, presentes cotidianamente na barganha política, na busca de coalizões que satisfaçam às necessidades de indivíduos ou grupos na organização.

Outro ponto importante a ser enfatizado com relação ao teste empírico de observação dos modelos político e burocrático em universidades é que, embora possam ser bem diferenciados na sua concepção, pode ser difícil distingui-los empiricamente. O critério universalista sugerido pelo modelo burocrático (maximização e eficiência na busca de objetivos) poderia ser determinado como uma consequência de poder político. Este pode ser usado para chegar ao critério universalista, favorecendo a posição de uma subunidade da organização.

Segundo a observação de Pfeffer e Salancick (1974), a burocracia pode apresentar-se como uma faceta do poder, ainda que o represente parcialmente. A inter-relação entre os dois modelos exige, hoje, a realização de mais estudos empíricos.

Nessa mesma linha de análise, Hills e Mahoney (1978) observam que ambos os modelos sugerem que a alocação se apóia em regras formais. O modelo burocrático se vale de regras e critérios universais de maximização e eficiência na busca de objetivos específicos, enquanto que o modelo de coalizão emprega regras e critérios universais refletidos no padrão da prática empresarial apropriados à manutenção da coalizão. Assim, a alocação orçamentária, com base em critérios universais, seria consistente em ambos os modelos, embora o modelo burocrático não forneça nenhuma provisão para o exercício do poder nas decisões sobre alocação de recursos. O estudo em questão apresenta evidências de que a influência do poder, particularmente nas situações de escassez de recursos, poderia ser mais indicativa de um processo

orçamentário do que de uma orçamentação burocrática, o que reforça a necessidade de examinar-se o papel do poder num processo de tomada de decisão.

Os estudos apresentados por Chaffee (1983) referendam a proposição de que, individualmente, nenhum dos cinco modelos considerados nesta pesquisa tem poder de generalização suficiente para descrever o processo decisório na Universidade, embora sugira que o modelo colegial e o modelo da anarquia organizada parecem estar mais distantes desse objetivo do que os modelos burocrático e político, de maior poder de descrição. Testes efetivados com o modelo racional, por sua vez, não parecem suficientemente conclusivos, seja para demonstrar sua capacidade de generalização, seja para eliminá-lo, fundindo-o ao modelo burocrático.

A testagem dos cinco modelos encoraja, no entanto, o desenvolvimento de novos trabalhos empíricos, especialmente na universidade brasileira, onde há poucos registros de estudos nessa linha de investigação, e, como não existem evidências suficientes que recomendem o abandono de qualquer um dos modelos, é válido pressupor que os cinco modelos descritos têm, em princípio, iguais possibilidades de descrever como se processa a decisão na universidade brasileira.

Hardy e Fachin (1996) descobriram que cada universidade pode apresentar um modelo distinto. Afirmam ainda os autores que mais de um modelo pode existir numa mesma instituição, “vindo a operar conforme a natureza de um tema específico em debate” (op cit, 31).

6 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta o método utilizado no presente estudo. Considerando-se que as perguntas de pesquisa foram formuladas no item 1.3, apresentam-se a seguir a caracterização e delimitação das mesmas, os processos para a coleta e a análise dos dados, a população, a amostra e, finalmente, apresenta-se a definição constitutiva dos termos utilizados.

6.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, já que procura analisar, de forma intensiva, uma unidade social, a Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, focando-se o processo de tomada de decisão, o tipo de racionalidade que orienta as ações dos dirigentes e a estrutura organizacional. Para Lüdke (1986), o estudo de caso é a opção metodológica ideal quando se deseja analisar algo singular, que tenha valor por si só, mesmo que, posteriormente, identifiquem-se semelhanças com outros casos.

Também Bruyne (1982) defende tal método salientando que, ao utilizar o método de estudo de caso, o pesquisador procura demonstrar as dimensões presentes em uma situação, enfatizando sua complexidade natural e a inter-relação de seus componentes, o que caracteriza sua natureza como descritiva, identificando características de um determinado fenômeno que, no caso do presente estudo, refere-se à influência do Estado na estrutura organizacional, no tipo de racionalidade predominante e no processo de tomada de decisão de uma universidade privada.

Gil (1996), por sua vez, ao elaborar as pesquisas descritivas, estabelece que as mesmas têm como objetivo primordial a descrição e a caracterização de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

No estudo de caso “UNIDERP” pretendeu-se conhecer a sua realidade, seu dia-a-dia, comparando a teoria obtida em diversas fontes bibliográficas com as práticas intra-organizacionais desenvolvidas, objetivando-se, a partir da descrição do processo de tomada de decisão, da estrutura organizacional e dos tipos de racionalidade predominantes, caracterizar a influência do Estado em uma instituição privada de ensino superior.

Na escolha da utilização de uma abordagem predominantemente qualitativa, procurou-se identificar as múltiplas facetas de um objeto de pesquisa contrapondo-se os dados obtidos com os parâmetros mais amplos da sociedade abrangente e analisando-os à luz de fatores sociais, econômicos, psicológicos, pedagógicos, etc, o que corrobora perfeitamente os objetivos dessa dissertação.

6.2 Delimitação da pesquisa, coleta e análise dos dados

Os dados analisados nesta pesquisa podem ser classificados em primários e secundários. Os dados secundários foram extraídos do Estatuto Social do Centro de Ensino Superior de Campo Grande (entidade mantenedora da UNIDERP), e das atas de suas assembléias, do regimento geral da UNIDERP, dos manuais do vestibulando, dos manuais do acadêmico, dos livros de atas das reuniões dos Colegiados Superiores, das portarias e resoluções, dos vídeos institucionais, dos relatórios da biblioteca, dos balanços patrimoniais, dos exemplares do jornal de circulação interna e do Relatório Anual de Atividades, documentos que contêm as informações que permitiram descrever algumas características do caso em estudo. Por sua vez, os dados primários foram obtidos através de entrevistas semi-estruturadas (Anexo 1), realizadas com os dirigentes da instituição, tendo originado informações sobre o processo decisório, sobre a estrutura organizacional e sobre os tipos de racionalidade predominantes nas ações dos dirigentes da universidade em estudo.

Para Triviños (1987, p. 157), "... entrevistas são meios neutros que adquirem vida definida quando o pesquisador as ilumina com determinada teoria". Ainda, segundo Triviños (1987), a entrevista semi-estruturada, partindo de questionamentos básicos, apoiados por teorias e hipóteses que interessam à pesquisa,

oferece amplas perspectivas para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. As entrevistas foram respaldadas por um roteiro (Anexo 1) e este, por sua vez, foi respaldado pelas informações obtidas através da fundamentação teórica. Ressalta-se que, além do roteiro de entrevista semi-estruturado por categoria de análise, utilizaram-se também algumas perguntas que foram mais exploradas a partir das respostas dos entrevistados.

Devido ao grande número de material transcrito, foi necessária a realização de uma pré-análise, seleção e posterior reorganização das informações. Também, em função da extensão do roteiro de entrevistas, optou-se por categorizar as respostas por assunto, agrupando-as de acordo com os temas enfocados (descrição analítica), para, posteriormente, proceder-se à sua discussão. Esse procedimento metodológico encontra respaldo em Richardson (1985), para quem a análise por categoria é a técnica mais utilizada pelos pesquisadores, pois permite que um texto seja decodificado em diversos elementos, formando, assim, agrupamentos analíticos. Os grupos analíticos ou categorias temáticas são:

- a estrutura organizacional da UNIDERP;
- os tipos de racionalidade predominantes nas ações dos dirigentes da UNIDERP;
- o processo de tomada de decisão na UNIDERP; e
- as ações do Estado que interferem na estrutura organizacional, nos tipos de racionalidade e no processo de tomada de decisão da UNIDERP.

Vale ressaltar que, na fase da descrição dos dados, foi preservado tanto o contexto histórico, como o lingüístico, a fim de que as idéias e os conceitos elaborados pelos entrevistados não fossem alterados, já que o material levantado foi sintetizado.

6.3 População e amostra

Os sujeitos da pesquisa foram os dirigentes da UNIDERP. A amostra, intencionalmente selecionada, foi considerada representativa e suficiente para responder à pergunta central da pesquisa, razão pela qual não foram investigadas as demais

categorias funcionais da universidade. Foram entrevistados o Reitor e todos os Pró-Reitores (Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação, Pró-Reitora de Graduação, Pró-Reitora Administrativa, e Pró-Reitora de Extensão), um representante da Instituição Mantenedora (Diretor Administrativo), o Diretor do Hospital Veterinário, o Diretor de Recursos Humanos, a Diretora do Campus de Ciências Agrárias e da Saúde, os Coordenadores dos Cursos de Administração, Arquitetura, Ciência da Computação, Processamento de Dados e Engenharia da Computação. Tais informantes foram selecionados em função do tempo de trabalho na instituição, tendo todos eles participado da história da instituição e do processo de transformação de Centro de Ensino Superior em Universidade. Por se tratar de uma pesquisa com características predominantemente qualitativas, a percepção desses entrevistados sobre o processo de tomada de decisão e o tipo de racionalidade predominante na instituição foi de extrema importância.

Quanto aos membros da Instituição Mantenedora, o Diretor-Presidente é o próprio Reitor e a Diretora Financeira é a Pró-Reitora Administrativa. O Diretor Administrativo também foi ouvido, pois, embora não participe da composição da Reitoria, está sempre presente na administração da universidade. Não participou da entrevista um dos mantenedores (de quatro, foram ouvidos três). O que não foi ouvido não está envolvido com a gestão da IES, estando profissionalmente ligado a outras atividades.

Quanto aos Coordenadores de Curso e à Diretora do Campus, a escolha levou em conta o tempo de serviço e o conhecimento da história, além da participação efetiva em vários momentos importantes da instituição.

A definição das pessoas entrevistadas baseou-se em Triviños (1987), o qual delinea algumas condições básicas a serem consideradas no processo de escolha de um bom informante, destacando que o selecionado deve ter antigüidade na instituição, estar envolvido com o fenômeno que se pretende estudar, conhecer ampla e detalhadamente as circunstâncias em estudo, ter disponibilidade de tempo para participar do processo e ter capacidade para expressar o que sabe sobre o fenômeno pesquisado.

Assim, como se buscava investigar as percepções dos dirigentes e o processo decisório de que eles participam predominantemente, esses atores pareceram os mais indicados.

6.4 Definição de termos

- **Estrutura organizacional:** caracteriza-se como o arranjo das posições, a diferenciação e a especialização dentro da organização. A estrutura organizacional, além de permitir a distribuição das informações destinadas à tomada de decisão, pode conter parâmetros ou delineamentos como: quem possui poder para decidir, quem toma as decisões e que tipo de decisões toma.
- **Racionalidade formal:** o indivíduo que estabelece uma clara relação meio-fim e utiliza o cálculo utilitário de conseqüências para atingir objetivos organizacionais.
- **Racionalidade prática:** age com essa racionalidade quem utiliza os melhores meios para alcançar objetivos pessoais.
- **Racionalidade teórica:** é utilizada por aqueles que buscam, através da atividade mental, a construção de conceitos que possam funcionar como modificadores de valores que sejam compartilhados pelos indivíduos num determinado momento.
- **Racionalidade substantiva:** valoriza a inteligência e a capacidade de pensar, portanto usa a razão em seu sentido mais amplo.
- **Processo de tomada de decisão:** toda organização possui um sistema de decisões, do qual seus elementos participam, escolhendo e decidindo dentre as alternativas mais ou menos racionais com que se defrontam. Por exemplo, o governo de uma universidade envolve decisões a respeito de seus objetivos básicos e de sua missão. Essas decisões versam sobre políticas e valores que conduzem à sua missão básica, a seus programas, a seu desempenho e à maneira de obter mais recursos e melhor aprová-los.

- **Modelo burocrático:** a instituição é caracterizada como uma unidade social burocrática quando é organizada para maximizar a eficiência, tendo uma esfera específica de competência, com cargos hierarquizados, e regulando-se por normas e regras escritas. O modelo burocrático apresenta como principais características: divisão do trabalho horizontal ou departamentalizada; papéis definidos pela organização; regras e normas escritas e exaustivas; relações sociais formais e impessoais; canais de comunicação formais e usualmente fechados; administrador profissional; remuneração feita em função da posição da hierarquia formal; supervisão e controle de acordo com a hierarquia formal, em função do processo produtivo; objetivos e tecnologia claros e definidos, constituindo a base da estrutura de decisão; existência de um produto mensurável.

- **Modelo político de tomada de decisão:** parte do pressuposto de que o Processo Decisório na instituição segue mais os parâmetros políticos do que aqueles denominados burocráticos. Esse modelo possui a autoridade formal limitada e pressionada pela influência dos diversos grupos. As decisões, várias vezes, são resultado de compromissos negociados internamente e/ou externamente. Esse modelo apresenta as seguintes características: pouco consenso quanto aos objetivos a serem atingidos; decisões tomadas por pequenos grupos e não por todos os membros da organização; participação fluida e temporária, sendo que a maioria dos membros da organização participa apenas de algumas decisões, cabendo a pequenos grupos maior responsabilidade e assiduidade às reuniões decisórias; fragmentação em grupos de interesse com diferentes objetivos e valores decorrentes de funções profissionais (especialistas) e de ideologias diversas, fazendo com que convivam em estado dito de coexistência armada. No modelo político, a administração de conflitos é uma situação normal; a autoridade formal é limitada e pressionada pela influência dos diversos grupos em que, muitas vezes, compromissos são negociados entre os grupos competidores; há grupos de interesse externos, que são importantes na vida da universidade; a sociedade onde está inserida a universidade deve ser considerada como elemento de análise do Processo Decisório; objetivos são obscuros, a tecnologia é difusa e problemática.

- **Universidade:** organização complexa com objetivos ambíguos e difusos, cujo papel principal é a produção e a socialização do conhecimento.

7 A HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E DA REGIÃO DO PANTANAL - UNIDERP

A partir da análise da documentação disponibilizada sobre a Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, busca-se, neste capítulo, caracterizar a instituição partindo do relato de sua história, que teve início com a criação do Centro de Ensino Superior de Campo Grande - CESUP.

A UNIDERP tem sede no município de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul. O município tem uma área de 8118,4 Km² e localiza-se entre as bacias dos rios Paraná e Paraguai. Tem como principais distritos as localidades de Anhanduí e Rochedinho, assim considerados como regiões urbanas para fins de planejamento a partir de 1995. O crescimento da cidade se deu de forma organizada dentro de formas convencionais de parcelamento do solo em xadrez, com largas e extensas ruas, com pouca declividade.

O município conta com um Distrito Industrial onde estão instaladas 26 empresas que utilizam a infra-estrutura oferecida pela Companhia de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Mineração de Mato Grosso do Sul, atual CODEMS. Esse setor é representado por diferentes ramos de atividade, desde a extração de minerais, fabricação de produtos alimentícios e bebidas, produção têxtil, de madeira e produtos de couro até metalurgia, fábricas de equipamentos, materiais elétricos e materiais para construção. O total de indústrias até 1998 era de 2.534 estabelecimentos industriais, segundo dados da Federação das Indústrias. Também cresceu como centro comercial, chegando em 1997 a representar 1/3 das empresas comerciais do Estado de Mato Grosso do Sul. Os principais produtos comercializados são produtos alimentícios em geral, artigos de vestuário, armarinhos, calçados em geral, materiais para construção e veículos, implementos, peças e acessórios, além de máquinas e equipamentos para o comércio, assim como produtos químicos, farmacêuticos e medicinais.

As grandes áreas institucionais são o Ministério do Exército, a Base Área de Campo Grande, o Aeroporto Internacional e os *campi* universitários.

O Município conta, ainda, com 11 emissoras de rádio, 5 emissoras de televisão, 2 jornais diários e 13 semanários. São ainda publicadas 6 revistas locais.

O ensino superior em Campo Grande é ministrado por 5 entidades: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - UNIDERP, Universidade Católica Dom Bosco - UCDB, Faculdades Integradas de Campo Grande - FIC-UNAES e Sociedade de Ensino e Informática de Campo Grande - SEIC.

7.1 O Centro de Ensino Superior de Campo Grande – CESUP

A história da instituição inicia-se no ano de 1970, quando foi criada a Moderna Associação Campo-Grandense de Ensino – MACE, voltada para o ensino médio e fundamental, a partir da qual foi criado, em 1974, o Centro de Ensino Superior de Campo Grande – CESUP.

A UNIDERP, inicialmente denominada como Centro de Ensino Superior “Prof. Plínio Mendes dos Santos” (que também era chamado de CESUP) foi criada sob a égide da Lei 5692/71 e orientada para o ensino profissionalizante. Teve seu primeiro Curso de Graduação de Professores de Formação Especial do Currículo de Ensino de 2º Grau em 1976.

Levando-se em consideração a estratégia político-governamental de desenvolver a comunicação no Estado de Mato Grosso, a demanda de mão-de-obra qualificada tornou-se uma necessidade nos setores de eletrificação e telefonia rural. Em decorrência da migração de outros Estados para Mato Grosso do Sul (1977) ocorre juntamente a expansão da construção civil.

O CESUP responde, criando o Curso Superior de Tecnologia Elétrica – Telecomunicações e Eletrotécnica em 1977 e inaugurando, em 1978, sua sede com

8.500 m² de área construída, numa área total de 41.000 m², com 30 salas de aula, laboratórios, secretaria geral, tesouraria, diretoria, biblioteca e área de lazer e, em 1979, instala o Curso Superior de Tecnologia da Construção Civil-Edificações.

Na década de 80, os cursos foram sendo planejados e implementados como poderá ser verificado na descrição constante no Anexo 2, sendo eles: Arquitetura e Urbanismo, Engenharia de Agrimensura, Administração com ênfase em Análise de Sistemas, Tecnologia em Processamento de Dados, Administração Geral e Pedagogia.

Em 1991, foi adquirida uma área de 65 hectares para a implantação da Unidade de Ciências Agrárias (mais tarde denominado Campus de Ciências Agrárias e da Saúde) e, nesse mesmo ano, foi incorporada ao patrimônio da instituição uma fazenda-escola com 388 hectares.

Em 1992, foi inaugurada mais uma unidade didática com vinte e sete salas de aula, CPD, secretaria, diretoria, tesouraria, cantina, pátio coberto, teatro com 450 lugares e outras dependências. Naquele mesmo ano, o Conselho Federal de Educação aprovou o projeto de implantação da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal.

Foram implantados, na década de 90, antes da transformação em universidade (ver Anexo 2), os cursos de Administração com ênfase em Comércio Exterior e em Marketing, Ciências da Computação, Agronomia, Engenharia Elétrica, Engenharia Civil, Geografia, Ciências Biológicas com ênfase em Ciência Ambientais, Matemática com ênfase em Ciências da Computação, Medicina Veterinária, Letras com Habilitação em Português/Inglês e respectivas Licenciatura e Bacharelado com ênfase em Tradutor e Interprete em Inglês.

7.2 A transformação do Centro de Ensino Superior em Universidade

Nos vinte e dois anos de trajetória do CESUP (1974 a 1996), pode ser verificado um crescimento significativo da instituição. Além de três unidades na Capital do Estado, a instituição, em 1996, já se fazia presente também nas cidades de Rio Verde

e Ponta Porã (interior do Estado de Mato Grosso do Sul) desenvolvendo atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Diante desse crescimento e de sua significativa importância para o desenvolvimento do Estado, foi inevitável o surgimento da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal – UNIDERP.

Para os seus idealizadores, a transformação do Centro de Ensino Superior de Campo Grande em universidade não era apenas um sonho. Muito mais do que isso, era a ousadia de empreender na atividade educacional, acreditando no potencial da região, contribuindo para a evolução e disseminação do conhecimento e do saber, como agente capaz de promover o desenvolvimento da Região do Pantanal de forma segura e inteligente.

Não foram somente as transformações físicas que se impuseram à estrutura, pois o processo de nascimento/criação remeteu a universidade a contextos mais profundos e exigentes, envolvendo a transformação conceitual, essência da instituição, que de fato a UNIDERP enfrentou, mas que resultou de uma relação harmoniosa e produtiva entre vários grupos que compõem a comunidade universitária: funcionários, docentes e alunos.

Em 18 de dezembro de 1996, por Decreto do Presidente da República, foi credenciada a Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal pelo período de 5 anos. No dia 24 de janeiro de 1997, ocorreu em Campo Grande a solenidade de credenciamento pelo Ministro da Educação e do Desporto. Ela nasceu livre e democrática, sendo logo reconhecida como centro de produção de conhecimento e de transmissão do saber, de investigação científica e de criação artística, participando, por meio de atividades de ensino, pesquisa e extensão, do esforço para o desenvolvimento harmônico e integrado do Estado.

Nesse sentido, a UNIDERP tem como missão precípua, registrada em seu Regimento Geral: “participar da busca de soluções para os grandes desafios vivenciados em nível regional e do país, através da formação acadêmica, da produção de conhecimentos e do desenvolvimento das ciências e das artes”.

7.3 A Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal

Para atender a seus objetivos, a UNIDERP definiu linhas básicas que norteiam sua política de atuação, através das quais vêm agindo de forma estratégica na busca da excelência, da inovação e da diferenciação de seus projetos pedagógicos, além de articular-se com os poderes públicos e com a sociedade na busca de alternativas para a solução de problemas comunitários, da preservação do ambiente e do crescimento econômico de Campo Grande e de Mato Grosso do Sul.

Foram criados e implantados, após a instalação da UNIDERP, os cursos de Direito; Comunicação Social com Habilitações em Jornalismo, Publicidade e Propaganda; Engenharia da Computação; Turismo; Farmácia; Fisioterapia; Odontologia; Psicologia; e Medicina.

A UNIDERP, no final do ano de 1999, oferecia 22 cursos de graduação com 37 habilitações, 9 cursos de pós-graduação, sendo 4 em nível de especialização e 5 de mestrado. Para um futuro próximo, a instituição tem projetos para a instalação de outros cursos de pós-graduação, inclusive de doutorado, como resultado decorrente do empenho institucional em atender cada vez mais à demanda regional.

No campo da pesquisa, a UNIDERP tem voltado suas ações para temas peculiares a sua realidade, como Estudos Indigenistas e Universo Pantaneiro. Além da realidade regional, o interesse da instituição também é dirigido às grandes vertentes do conhecimento que abarcam o ambiente e a sociedade, com ênfase à gestão e ao planejamento e questões sócio-econômico-políticas, culturais e educacionais; as biociências e conservação ecológica (envolvendo biodiversidade regional, agropecuária regional e recursos naturais); e ao estudo integrado do ambiente físico (voltando-se mais especificamente para a organização do espaço e ciências aplicadas).

As parcerias estabelecidas se dão com diferentes organismos governamentais nacionais e internacionais (CNPq, EMBRAPA, IBAMA, Prefeitura Municipal de Campo Grande, Governo de Mato Grosso do Sul, fundações diversas, Instituições Militares, entre outras). A instituição mantém um fundo de apoio à pesquisa

com 2% de sua receita bruta, apoiando projetos que tenham sido considerados relevantes e que eventualmente estejam sem apoio externo.

Com relação à extensão, para melhor orientar e sistematizar suas atividades, foram estabelecidos programas direcionados à Integração Comunidade/Universidade, Integração Universidade/Empresa, Educação Ambiental, Difusão Ambiental e Estudos Indigenistas, através dos quais a instituição vem fortalecendo sua interação com a comunidade e dinamizando a prestação de serviços, com benefícios diretos para a formação de acadêmicos e para a realidade social como um todo.

Todos os Programas de Extensão, a despeito dos seus objetivos específicos, congregam pressupostos comuns, que dizem respeito à identificação de problemas emergentes da região, de forma a construir projetos em que estejam envolvidos docentes, discentes, governo e demais forças significativas da região.

A busca de novas técnicas adequadas à realidade, o processo de transmissão e de construção do saber, o aproveitamento de recursos naturais, os espaços de trabalho abertos aos novos profissionais que estão em formação, a consciência de cidadania e a preservação dos valores culturais, históricos e artísticos da região representam o ganho qualitativo da Universidade em sua relação com a comunidade.

Para operacionalização dos programas de extensão foi institucionalizado o Fundo de Apoio à Extensão desde 1993, com 2% da receita bruta da Universidade. Para que vários projetos fossem levados à execução, alguns convênios foram realizados, tais como os existentes atualmente (dezembro de 1999) com 14 Prefeituras de Municípios da região, diversas Secretarias do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, diversas outras instituições de ensino regular e universitário (nacionais e internacionais), SENAI - Departamento MS, EMBRAPA, Banco do Brasil, Banco Industrial e Comercial-MS, Empresa Elétrica do MS, TV Educativa-MS, Rede Mato-grossense de Televisão, EMBRATEL, Correios e Telégrafos e Ministério Público, entre outros.

O projeto acadêmico da Universidade prioriza atividades de ensino que estimulam o pensamento reflexivo e científico, formando profissionais capazes de compreender e participar das transformações do mundo moderno, verificando-se considerável empenho em:

- a) oferecer cursos de graduação nas áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Ciências Exatas e da Terra, Engenharias, Ciências Biológicas e da Saúde, Letras e Artes;
- b) atuar de forma estratégica na busca da excelência do ensino, inovando e diferenciando seus projetos pedagógicos.

Pode-se destacar, dentre outras, as seguintes atividades:

- a) oferecimento de disciplinas de caráter profissionalizante no início do curso, permeando teoria e prática;
- b) desenvolvimento dos conteúdos das disciplinas de maneira integrada em aulas teóricas e práticas;
- c) exigência de apresentação, pelo aluno, de um Projeto Integrado (PI), orientado, ao final do curso;
- d) incentivo à maior participação e ao melhor desempenho discente, com a execução de programas de monitoria, de iniciação científica e de bolsa-trabalho;
- e) apoio ao desenvolvimento de estágio supervisionado em instituições públicas e privadas da região, através da celebração de convênios e de acordos de cooperação mútua;
- f) apoio à realização de viagens técnicas e de estudos no país e no exterior, para docentes e discentes, individualmente ou em grupo.

Diante disso, a prática universitária representa para a instituição um compromisso com o projeto de sociedade voltado para o bem-estar do ser humano em harmonia com o meio ambiente.

7.4 A infra-estrutura da UNIDERP

A área física da UNIDERP distribui-se nos quatro *campi* num total de área construída correspondente a 56.198,16 m². Possui, ainda, duas fazendas, sendo uma, a Fazenda-Escola com 388,4 ha, distante 30 Km de Campo Grande e a outra, uma base de pesquisa com 2640 ha no Pantanal de Rio Negro-MS, em Aquidauana-MS, a 270 Km de Campo Grande. As fazendas contam com 800 m² de área construída.

A área construída nos diferentes *campi* constitui-se em: salas de aula, laboratórios, bibliotecas, auditórios, administração e serviços gerais. Os 4 *campi* possuem uma distribuição de área física com correspondência entre suas atividades específicas ou funções desenvolvidas (área administrativa, área de apoio; áreas de ensino; áreas de ensino/extensão; áreas de ensino/pesquisa; auditórios/reuniões; áreas de circulação e convivência).

O Sistema de Bibliotecas da UNIDERP (SIBI), unidade de apoio ao ensino, pesquisa e extensão, é formado pelo acervo bibliográfico das bibliotecas dos quatro *campi* (I, II, III e IV). A Biblioteca Central (BC), localizada no campus I, conta com uma Comissão de Seleção de Material Bibliográfico, na qual a Chefe da Biblioteca Central figura como membro nato e presidente. O SIBI possui regimento e regulamento próprios. Os setores que compõem a BC são 6 (seis), sendo denominados: Administrativo; Processo Técnico; Periódicos e Intercâmbio; Atendimento ao Usuário; Informática; Referência e Informação. A Biblioteca Central é constituída de salão de leitura I e II, área de empréstimos, informações/controle, acervo geral, acervo de referência, acervo de periódicos, área de processos técnicos, processamento de dados, catalogação, secretaria e diretoria. Possui ainda cabines individuais e cabines para grupos, sala de TV e vídeo, sanitários e área de depósito/carga e descarga. As Bibliotecas Setoriais possuem áreas de leitura, acervos, como a Biblioteca Central, e área de administração. Também possuem gabinetes para trabalhos individuais e

gabinetes para trabalhos em grupo. A área total das bibliotecas soma 3.959,00 m², sendo a BC de 1.706,00 m².

O material bibliográfico do SIBI encontra-se à disposição dos corpos docente e discente, técnico-administrativo e pessoal de apoio da Instituição, bem como da comunidade local e ainda para empréstimos inter-bibliotecários.

Nos quadros que se seguem (quadros 6, 7 e 8), encontra-se demonstrada a situação atual do acervo de livros e de periódicos da Instituição.

QUADRO 6 - Títulos de Periódicos do SIBI

Área de conhecimento	Número de títulos de periódicos		Total
	Nacionais	Estrangeiros	
000 – Obras Gerais	60	08	68
100 – Filosofia	11	01	12
200 – Religião	04	-	04
300 – Ciências Sociais	202	55	257
400 – Filologia	20	02	22
500 – Ciências Puras	47	35	82
600 – Ciências Aplicadas	273	138	411
700 – Belas Artes	67	32	99
800 – Literatura	65	12	77
900 – História/Geografia	32	20	52
Total Geral	781	303	1084

(Fonte: Relatório do SIBI - 1999)

QUADRO 7 - Distribuição do acervo de livros do SIBI por área de conhecimento

Área de conhecimento	Campus I		Campus II		Campus III		Campus IV		Total	
	Títu- -los	Volu- -mes								
000 – Obras Gerais	3.320	3.815	493	988	92	175	54	85	3.959	5.063
100 – Filosofia / Psicologia	2.467	2.930	443	648	243	312	455	1.147	3.608	5.037
200 – Religião	210	280	91	191	10	10	15	52	326	533
300 – Ciências Sociais	29.389	31.310	10.408	12.545	215	323	1.397	2.375	41.409	46.553
400 – Filologia	803	1.084	410	468	246	374	115	285	1.574	2.211
500 – Ciências Puras	6.498	7.439	152	229	2.745	2.981	192	555	9.587	11.204
600 – Ciências Aplicadas	14.353	17.113	790	810	3.991	4.885	2.003	2.341	21.137	25.149
700 – Artes / Diverti- mentos/ Esporte	2.665	3.100	260	425	43	61	35	96	3.303	3.682
800 – Literatura	2.790	3.813	771	1.068	129	289	201	463	3.891	5.633
900 – História / Geo- grafia/Biografia	2.802	3.903	405	881	289	395	131	535	3.627	5.714
Total Geral	65.297	74.787	12.600	18.253	8.003	9.805	4.598	7.934	90.498	110.779

(Fonte: Relatório do SIBI - 1999)

QUADRO 8 - Recursos Audiovisuais no SIBI/UNIDERP por área de conhecimento

Área do Conhecimento	Videoteca	Diafilmes	Conj. Slides	Cartas/Mapas
000 – Obras Gerais	21	15	23	-
100 – Filosofia/Psicologia	14	16	16	-
200 – Religião	08	03	09	-
300 – Ciências Sociais	17	08	12	24
400 – Filologia	04	-	03	-
500 – Ciências Puras	20	18	26	80
600 – Ciências Aplicadas	28	13	31	53
700 – Artes/Divertimento/Esporte	25	16	46	-
800 – Literatura	09	-	12	-
900 – História/Geografia/Biografias	18	14	17	459
Total Geral	164	103	195	616

(Fonte: Relatório do SIBI - 1999)

7.5 A estrutura formal

Durante o período que antecedeu ao credenciamento da universidade, o Centro de Ensino Superior de Campo Grande - CESUP funcionava como entidade mantenedora do Centro de Ensino Superior Professor Plínio Mendes do Santos, que não possuía personalidade jurídica, mas que abrigava todos os cursos e, conseqüentemente, a estrutura formal do ensino superior. Existiam também, sob a manutenção do CESUP, as séries correspondentes ao ensino infantil, fundamental e médio da Moderna Associação Campograndense de Ensino - MACE que, embora tenha sido constituída como pessoa jurídica, abrigava somente o ensino pré-vestibular. Posteriormente, a MACE voltou a assumir todas as séries do ensino infantil, fundamental e médio, ficando com o CESUP tudo que correspondia ao ensino superior.

O CESUP, na época imediatamente anterior ao credenciamento, enquanto instituição mantida, possuía uma estrutura formal que contemplava: um Diretor Geral, uma Diretora Administrativa, uma Diretora Acadêmica e uma Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação; e, enquanto instituição mantenedora, contava com um Diretor-Presidente, uma Diretora Administrativa e uma Diretora Financeira. O Diretor Geral e a Diretora Administrativa da mantida eram as mesmas pessoas naturais que, na mantenedora, atuavam como Diretor-Presidente e Diretora Administrativa.

Atualmente, a estrutura formal da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal está representada pelo seguinte organograma (Figura 1):

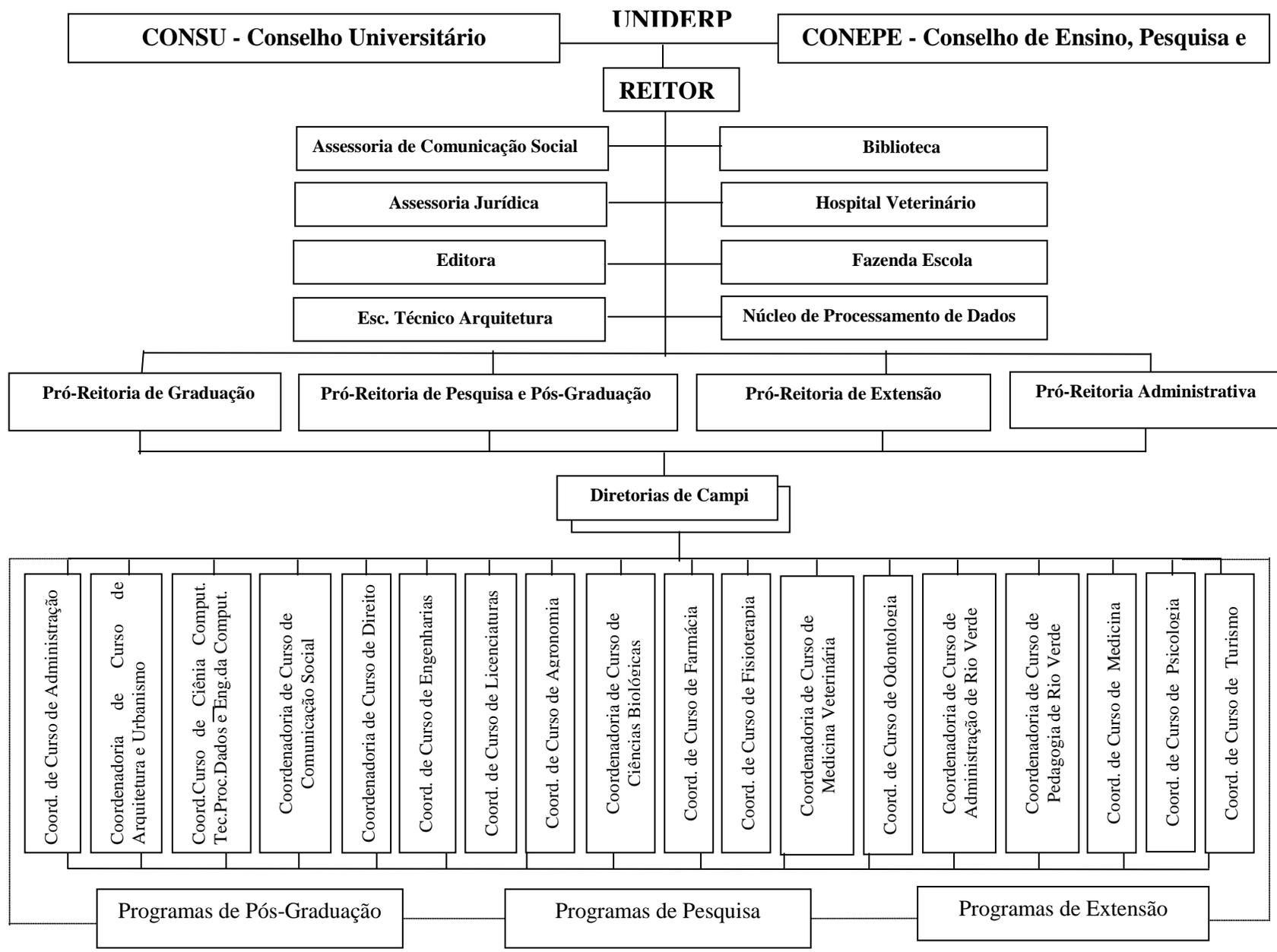


FIGURA 1 – Organograma da UNIDERP

Com o credenciamento, o CESUP continuou a existir como instituição mantenedora da Universidade que, por sua vez, não possui personalidade jurídica própria. A composição social do CESUP abriga quatro membros com igualdade de participação, todos professores por formação e membros de uma mesma família, sendo uma professora fundadora, seu irmão, sua cunhada e seu filho. Dos quatro, dois participam diretamente da administração da Universidade, sendo eles o Diretor-Presidente e a Diretora Administrativa, que são o Reitor e a Pró-Reitora Administrativa respectivamente.

A estrutura formal que se apresenta, passou por várias reformulações a partir do credenciamento da universidade. Iniciou com uma estrutura considerada bastante pesada, que contemplava os centros de ensino como instância intermediária entre as pró-reitorias e as coordenadorias de curso. Atualmente, as diretorias de *campi*, que funcionam somente nos *campi* apartados do campus central, têm um papel de agente de integração dos cursos ali instalados, não havendo óbices ao contato direto do coordenador de curso com quaisquer pró-reitorias.

Os Órgãos de Administração Superior são o Conselho Universitário (CONSU) e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONEPE). Ambos são de caráter deliberativo, normativo e consultivo sendo os órgãos máximos na hierarquia da Universidade, respeitando-se suas especificidades.

O Conselho Universitário é o órgão máximo no que concerne à área de planejamento e administração da Universidade. Sua composição congrega, além do Reitor e Pró-Reitores, Diretores dos *Campi*, um Professor Titular, um Professor Adjunto, um Representante dos órgãos suplementares, dois representantes da Mantenedora, dois Representantes da Comunidade, um Representante do Corpo Técnico-Administrativo e um do Corpo Discente. Tem a competência de definir diretrizes e políticas da Universidade; aprovar regimentos; criar ou extinguir Centros, Cursos e Órgãos Suplementares; aprovar e encaminhar orçamento; aprovar relatório de gestão e prestação de contas e estabelecer Regime Disciplinar, entre outras funções.

O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão é o órgão central de supervisão das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Compõe-se da seguinte forma:

Reitor, Pró-Reitores, Diretores de *Campi*, 3 Coordenadores de Cursos de Graduação, 1 Coordenador de Curso de Pós Graduação, 4 representantes docentes, 1 representante da Mantenedora e 2 representantes do Corpo Docente. Dentre suas funções, destacam-se: o estabelecimento de diretrizes e políticas do ensino, da pesquisa e da extensão; proposição, criação ou extinção de cursos ao CONSU; estabelecimento de critérios para elaboração e aprovação de projetos de pesquisa e programas de extensão e avaliações periódicas da instituição.

A Reitoria, na estrutura organizacional, é o órgão executivo da Administração Superior da Universidade, constituída pelo Reitor, por seus respectivos órgãos de assessoria e pelas Pró-Reitorias. A Reitoria coordena toda a atuação da UNIDERP, como órgão executivo máximo do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, cabendo-lhe a superintendência, a administração e o controle de todas as atividades da Instituição, tanto no plano administrativo quanto no acadêmico. As Pró-Reitorias devem garantir o desempenho específico de sua área de responsabilidade que são: administração dos meios necessários para o ensino e demais atividades da instituição, do ensino de graduação, da pesquisa, da pós-graduação e das atividades de extensão.

A seguir, as Coordenadorias de Cursos, com seus respectivos colegiados, caracterizam-se como as menores estruturas administrativas da Universidade, com inúmeras funções de caráter mais específico, dentre outras: coordenar a execução do projeto pedagógico dos seus cursos; supervisionar a integralização curricular durante a execução dos conteúdos programáticos, propondo modificações, revisões ou alterações necessárias que deverão ser avaliadas pelo Colegiado de Curso; apontar e relatar as necessidades relativas ao espaço físico, equipamentos, material de consumo da sua unidade; apoiar e orientar os docentes do seu curso na elaboração de planos de ensino, dos projetos de pesquisa e extensão e acompanhar o desenvolvimento dos mesmos. A articulação das Coordenadorias de Cursos se processa junto aos órgãos superiores no sentido de manter a integração e a qualidade de ensino; viabilizar a realização dos estágios estudantis; avaliar os cursos segundo os parâmetros e instrumentos propostos pela Pró-Reitoria de Graduação. São ainda atribuições da Coordenadoria de Cursos atividades administrativas referentes ao

cumprimento das obrigações docentes e discentes, assim como de funcionários em cada unidade de ensino.

Os órgãos suplementares são: a Biblioteca, o Núcleo de Processamento de Dados, a Editora/Gráfica, o Hospital Veterinário, Fazenda-Escola e a base de pesquisa do Pantanal. Esses órgãos têm por finalidade prestar apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Por fim, as Assessorias Técnica, de Planejamento, Jurídica e de Comunicação Social propiciam suporte técnico à Reitoria e às Pró-Reitorias.

A Instituição conta, para a realização de suas atividades meio, com 309 (trezentos e nove) funcionários que promovem o suporte técnico-administrativo e, para o desempenho da atividade-fim, possui 261 (duzentos e sessenta e um) profissionais, conforme quadro 9 (a seguir).

QUADRO 9 - Corpo Docente por Área de Conhecimento e sua Titulação

Área de Conhecimento	Número de Docentes						
	Titulação*			Regime de Trabalho**			
	E	M	D	TI	TP	RE	Total
Ciências Humanas Sociais Aplicadas e da Educação	51	59	11	31	42	48	121
Ciências Biológicas, Agrárias e da Saúde	25	46	16	29	39	19	87
Ciências Exatas, Tecnológicas e Engenharia	12	34	7	23	17	13	53
Total	88	139	34	83	98	80	261
Percentuais	33,7	53,2	13,1	31,8	37,6	30,6	100

(Fonte: Departamento de Pessoal - 1999)

* E= especialista; M= Mestre; D= Doutor

** TI= Tempo Integral; TP= Tempo Parcial; RE= Regime Especial

8 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

Para verificar a racionalidade presente nas decisões da UNIDERP conforme se definiu nesta dissertação, buscou-se levantar os dados por meio de entrevistas realizadas com os dirigentes da UNIDERP. Neste capítulo, far-se-á a apresentação e a discussão dos dados coletados. Observou-se, em princípio, que a percepção dos dirigentes da instituição investigada não diverge muito do que pensam alguns autores citados no referencial teórico desta pesquisa.

8.1 Características da Estrutura Organizacional da UNIDERP

Os atuais dirigentes da UNIDERP entendem que por mais que se tenha a pretensão de construir um modelo racional burocrático, felizmente as pessoas sempre se sobrepõem aos modelos e, conseqüentemente, o modelo passa a ser menos importante. Tal posição é reflexo da não profissionalização dos quadros dirigentes, ficando o modelo racional burocrático superposto pela estrutura familiar, que é a estrutura predominante.

De fato, à luz dos vários conceitos levantados no referencial teórico desta pesquisa, a conexão entre os diversos setores da UNIDERP parece representar o pensamento de Weick (1983) quando este diz que a universidade é considerada como uma organização que tem setores conectados frouxamente. Tal tipo de organização é caracterizada pela inconsistência, pois nem sempre existe uma conexão entre a ação e a intenção, o que também é característico da anarquia organizada.

Nesse sentido, a gênese de origem familiar acaba, algumas vezes, garantindo a conexão entre os diversos setores da universidade, ou seja, se a conexão não está no organograma, está no jeito que se encontra para fazer frente a uma eventual disfunção de estruturas.

“A UNIDERP, em um determinado momento, logo após seu reconhecimento como universidade, tornou-se uma

organização na qual se percebia claramente que seus setores estavam totalmente desarticulados. Tínhamos, naquela ocasião, uma estrutura bastante pesada. Parecia que cada órgão estava seguindo em uma direção. Com o passar do tempo e estabelecidos novos modelos, hoje é possível afirmar que a UNIDERP está a caminho de encontrar seu ideal. Entretanto, no presente, ainda não seria correto afirmar que os seus setores estão conectados”. (Entrev. 09)

A UNIDERP já experimentou distintos modelos e hoje, a partir de uma revisão de regimento, está com um desenho bastante interessante, quer dizer, foi desprezada a figura clássica do departamento, pois na realidade o foco da atividade de ensino deveria estar centrado nos cursos que a instituição oferece.

A existência do departamento colocava, na instituição, uma “camisa de força”, pois o departamento era a unidade elementar. Hoje não há mais esse engessamento da instituição em função da extinção dos departamentos. A universidade assumiu a sua prática efetiva que está centrada no curso e isso tem demonstrado uma decisão acertada, pois a estrutura, atualmente, reflete com muita nitidez aquilo que efetivamente se dá.

Baldrige et al (1982) abordam esses distintos tipos de estrutura que as universidades experimentam. Segundo esse autor, as universidades se transformam em organizações burocráticas com estilos próprios de estruturas, coordenação e governo, mudando constantemente sua forma de se relacionar com o meio externo.

Em função da vontade e da força de trabalho dos diretores-proprietários (mantenedores), a instituição teve e continua tendo condição de crescer e, de certa forma, a estrutura vai espelhar aquilo que os mesmos podem fazer. É unânime para todos os pró-reitores e diretores que os principais dirigentes (que também são mantenedores) têm tido inteligência para fazer a universidade crescer, adequando a essa estrutura as demandas que vão surgindo.

Os dirigentes percebem que existe sempre uma preocupação com relação ao inchaço da estrutura administrativa, porque uma estrutura muito pesada acaba sendo onerosa e corre-se o risco, muitas vezes, de tornar as funções-meio mais importantes que as funções-fim. Houve momentos em que foram trazidos referenciais de outras instituições para balizar o peso entre as funções, na busca de uma relação equilibrada. No entanto, os resultados esperados não foram alcançados em razão das peculiaridades de cada organização. De qualquer maneira, a estrutura tem crescido e, nesse sentido, é preciso mais suporte do pessoal administrativo, além de um desdobramento nos níveis operacionais, sem, entretanto, comprometer a relação entre a atividade meio e a atividade finalista. Parece que a instituição caminha para encontrar o seu ideal nesse aspecto particular. Assim manifestaram-se alguns entrevistados:

“Já foram testados vários organogramas aqui na instituição e alguns que não deram certo e não funcionaram, certamente foi porque ficaram muito pesados. Mas hoje, da forma que está, ficou melhor, embora o volume de trabalho seja muito grande e tenha necessitado de mais pessoas para trabalhar nos diferentes setores, sobretudo no apoio da atividades-fim que é o ensino.”. (Entrev. 03)

“A instituição cresceu muito. Estamos passando por um teste nessa atual estrutura, que é a mais adequada que já vi por aqui. Parece-me que está dando certo sem departamento, só com as coordenações de curso falando direto com as pró-reitorias, apesar que o tamanho está exigindo uma estrutura maior ainda.”. (Entrev. 10)

“O modelo que nós vivenciamos anteriormente, com os departamentos, era uma estrutura mais pesada. Hoje, com a eliminação dos departamentos, centralizamos as atividades tanto pedagógicas quanto as parcialmente administrativas. Eliminou-se um nível hierárquico e isso fez com que as coisas caminhem melhor.”. (Entrev. 08)

Na percepção dos entrevistados, a questão das normas não é estrutural, não é o fundamental. A estrutura organizacional deve, basicamente, procurar facilitar o encontro das pessoas e dos propósitos. O grande objetivo da estrutura organizacional é esse, pois, ao ficar-se preso a normas e regulamentos, corre-se o risco de engessar a hierarquia, sufocar a participação, a criatividade, a expressão das pessoas. Também, a rigor, não existe posicionamento do organograma capaz de segurar coisa alguma, pois o grande problema nos modelos funcionais burocráticos é justamente o divórcio entre o desejado ideal e o concreto efetivo.

A estrutura, na realidade, deve servir como guia e permitir a organização das pessoas, sendo necessário que se mantenham alguns padrões de conduta que permitam operar com o máximo de criatividade e objetividade, a fim de que os esforços empreendidos não resultem em uma grande confusão, com cada um fazendo o que bem entende. Para tanto, é necessário que seja determinado o “norte”, oferecendo uma pauta de conduta. A maioria dos entrevistados afirma que, quando há excesso de regulamentos e normatizações, a realização das atividades fica complicada. Segundo alguns diretores, o desejado é tentar encurtar as distâncias e favorecer os contatos. Enfim, a estrutura tem que estar a serviço disso, não como fator de barreira ou de obstrução desse diálogo entre as pessoas que integram a organização.

Nesse sentido, Hall (1984) explica que a estrutura organizacional tem três funções básicas: produzir determinados produtos e atingir metas organizacionais, assegurar conformidade às regras e, em terceiro lugar, determinar as posições de poder, estabelecendo os níveis em que as decisões são tomadas. Por sua vez, corroboram esse pensamento e os dados da pesquisa Ranson, Hinings e Greenwood (1980), compreendendo a estrutura organizacional como a associação da dimensão formal com os processos de interação entre os membros da organização. Assim, a estrutura da organização tanto modela o que ocorre dentro da organização, quanto é modelada, sendo que é a interação entre o arcabouço estrutural (dimensão formal) e os padrões de interação que fazem com que a estrutura organizacional seja continuamente produzida e recriada.

No que diz respeito ao fluxo de informações, os entrevistados apontam que há um fluxo formal, mas também as informações seguem de maneira

informal dentro da instituição, ou seja, há situações em que o fluxo pode ser observado em todos os seus passos, quase sem problemas maiores e há momentos em que isso não acontece. Por exemplo, o diretor do Hospital Veterinário deve se reportar ao Reitor e à Pró-Reitora Administrativa, que são seus superiores hierárquicos. Entretanto, por ter o Hospital Veterinário uma relação muito estreita com a atividade de ensino, o seu diretor acaba se reportando também ao coordenador de curso e à diretora do *campus* Ciências Agrárias e da Saúde. Nesse momento, acontece a informalidade. Assim, o diretor do Hospital, muitas vezes, não pode se abster de se articular com instâncias hierarquicamente inferiores, embora não seja regimentalmente subordinado às mesmas.

“Tem a informação que corre bonitinha, conforme o que foi programado ou previsto e tem a informação que corre informalmente que é o contato direto com o Reitor, o contato verbal, que muitas vezes é por telefone”. (Entrev. 01)

“No geral está havendo trâmite de documentos de maneira formal, ou seja, os documentos estão sendo protocolados para evitar perdas. Hoje, percebe-se muito mais um fluxo formal; no passado, não era assim, a escola era menor, com menos alunos, professores e funcionários, os trâmites eram feitos de forma simples. Hoje estão exigindo um pouco mais essa formalidade para não dar problemas”. (Entrev. 05)

De fato, Duncan (1986) diz que as comunicações informais podem gerar informações mais precisas do que as informações obtidas através de regras e de procedimentos pré-estabelecidos na hierarquia organizacional.

Com relação a uma estrutura organizacional imposta pelo Governo Federal, os entrevistados dizem que, depois de ter alcançado o estatuto universitário, a autonomia garante a liberdade de organização. Então, os desenhos excepcionais podem ser propostos em função dos interesses excepcionais, não existindo ingerências diretas.

Na última reforma organizacional, a universidade não tinha uma pró-reitoria de extensão destacada. Para os entrevistados, é possível que, daqui a algum tempo, seja criada uma pró-reitoria exclusiva para a pós-graduação, já que tem crescido muito essa função. Hoje a pós-graduação está anexa à pró-reitoria de pesquisa. Uma outra alternativa possível seria uma pró-reitoria de ensino, com duas grandes divisões, uma de graduação e outra de pós-graduação.

“O que é exigido pelo poder público é outra coisa: padrão de qualidade, melhoria de qualidade, buscar a formação de bons profissionais e cada dia o MEC tem exigido mais padrão de qualidade com visitas das comissões de especialistas cada vez mais freqüentes (...), a estrutura quem define é a própria instituição”. (Entrev. 04)

Assim, a universidade tem autonomia para fazer os ajustes necessários no momento em que sentir essa necessidade.

“A questão organizacional e estrutural numa universidade privada tem uma distinção muito grande comparada com a universidade pública, porque, numa universidade pública, você tem inúmeras funções políticas e, algumas vezes, até político-partidárias que, se não determinam, condicionam ou interferem na questão da modernização institucional, ao passo que na universidade privada, pelo menos na UNIDERP, o desenho da estrutura está muito colado com a dimensão de realidade e da forma como as situações evoluem. Assim, vão acontecendo os ajustes no desenho do organograma”. (Entrev. 01)

Na percepção dos entrevistados, apesar da liberdade para definir sua estrutura e fazer os ajustes necessários, muito do que consta na estrutura é forçado indiretamente pelo Governo. Em alguns casos, as entrevistas deixam isso transparecer claramente.

“Existe uma lei maior que é a lei 9394/96, a LDB. Essa lei impõe que haja a existência de conselhos superiores e alguns outros órgãos, mas, na verdade, a nossa estrutura é fruto da nossa vivência e da nossa realidade. Então, com isso, eu acredito que as normas governamentais não têm cerceado a criatividade da própria universidade. Entretanto, a própria LDB abre bastante e dá possibilidades. Como essas possibilidades são para todas as outras universidades, nós somos obrigados a criar, dentro da estrutura, órgãos para atender às oportunidades que são criadas.”. (Entrev. 08)

No que diz respeito ao ensino, pesquisa e extensão, o Governo força para que essas três funções estejam contempladas na estrutura organizacional.

“Eu conheço uma universidade que tem separadamente, na estrutura, uma pró-reitoria de ensino, uma de pesquisa, uma de pós-graduação e uma de extensão. Aí, perguntei por que eles tinham as quatro pró-reitorias separadas e me disseram que, como eram universidades, eles tinham que mostrar para o MEC que faziam, além do ensino e da pós, a pesquisa e a extensão como lhes era exigido. Explicou-me ainda que claro que ter formalmente representado, não significava fazer efetivamente, mas já era um bom indicador de que faziam. No nosso caso, aqui na UNIDERP, não chegamos a isso, mas como o MEC exige pesquisa e extensão, não vejo como deixar fora da estrutura”. (Entrev. 06)

Outro exemplo de influência, ainda que discreta, do Governo Federal é representado pelo Ensino à Distância, que exige uma representação formal, dada sua importância para a organização. Atualmente, a UNIDERP está em via de constituição de toda uma Diretoria para atender a tal modalidade de ensino que difere do ensino presencial tradicional.

“Não sei se é o caso de dizer que a estrutura da nossa escola é imposta pelo Governo, mas veja, por exemplo, que ele nos deu a oportunidade do ensino à distância e eu entendo que será muito importante que a futura Diretoria de Ensino à Distância conste na estrutura da UNIDERP, pois, além de saber a quem ela vai estar vinculada, será muito bom para mostrar que, ao lado do ensino tradicional, estamos em sintonia com a modernidade”. (Entrev. 02)

Mintzberg (1995), considerando os modos como as organizações se estruturam em face às contingências que enfrentam, propõe uma classificação, de acordo com as características organizacionais. Um tipo é chamado de “estrutura simples”; outro é a burocracia profissional em que o ambiente é estável e não há controle externo; outro é a forma departamentalizada; outro tipo é representado pela organização “*ad hoc*”, caracterizada por possuir ambiente dinâmico e desconhecido e por apresentar uma estrutura que pode variar de acordo com os acontecimentos; e, finalmente, compondo as cinco estruturas, esse autor fala da burocracia mecanizada, caracteristicamente encontrada na organização madura, com tamanho suficiente para ter volume de trabalho operacional necessário para a repetição e a padronização, sendo as empresas de produção em massa as mais conhecidas burocracias mecanizadas.

No que diz respeito à existência de órgãos extremamente burocratizados, um dos entrevistados respondeu:

“Eu faço parte do CONSU, algumas vezes são feitas reuniões do CONSU, nas reuniões do CONEPE. Talvez a gente tenha alguns procedimentos que por vezes se burocratizam, sobretudo quando eles acontecem fora da sede. Aqui na sede não se sente, até pela proximidade de todos os escalões que estão reunidos aqui no campus da sede. Em alguns momentos, nos procedimentos feitos fora, pode haver alguns processos que demoram, sobretudo depois da Fundação Manoel de Barros, que financia algumas atividades de pesquisa e extensão: isso é mais um passo a burocratizar o caminho dos processos.

Responder que haja um órgão extremamente burocratizado, não temos”. (Entrev. 04)

A estrutura da UNIDERP tem flexibilidade em função de uma origem de grupo familiar, sendo a cultura organizacional fortemente marcada por essa origem. Isso é tão verdadeiro que a expansão da instituição tem acontecido de forma muito rigorosa; é um processo que vem desde a última década, é permanente, contínuo e revela a capacidade que a instituição tem de responder às demandas.

8.2 Tipos de racionalidade predominantes na lógica de ação dos dirigentes da UNIDERP

A linha de ação dos dirigentes em universidades particulares deve estar voltada tanto para as formas de ação no mercado, como para a sobrevivência institucional, sendo que as duas coisas não são excludentes: se a instituição sobrevive no mercado, ela garante-se institucionalmente; ao contrário, a menos que tenha outras formas de ser subsidiada, se não estiver voltada para as formas de ação no mercado e para a sobrevivência institucional, fatalmente irá desaparecer. Logo, a lógica de mercado é necessária, pois uma universidade privada se garante essencialmente da receita oriunda de anuidades.

Considerar a lógica de mercado não significa, necessariamente, subordinar-se irrestritamente às demandas imediatas. Quando se pensa, por exemplo, em partir de uma má qualidade do ensino para atingir um padrão de excelência, muitas vezes essa meta se contrapõe à lógica de mercado.

A lógica de mercado talvez pudesse acontecer a partir de uma demanda imediata maior, se existisse um procedimento facilitador que não implicasse em um alto grau de exigência dos estudantes. Ou seja, a lógica de mercado pura e simples não acontece porque a universidade tem uma meta de excelência, muito embora a meta de excelência não deixe de ter também essa dimensão mercadológica, porque hoje, com a expansão acelerada da oferta do ensino superior privado, mais instituições são submetidas ao processo de avaliação permanente conforme a Lei 9394/96, a qual

sacramenta um conjunto de medidas a serem atendidas pelas instituições a fim de demonstrar ao governo federal e à sociedade seus padrões de qualidade. Irá sobreviver no mercado quem garantir esse padrão, porém, enquanto o persegue, a universidade também contempla uma exigência mercadológica.

No entanto, quando se pensa na lógica de mercado de uma instituição universitária, não se pode conciliar a essa lógica todas aquelas demandas imediatas e facilitadoras vistas na produção de bens tangíveis.

Para Machado-da-Silva (1991) parece ser correto pressupor que a sobrevivência seja uma variável crítica para a diferenciação entre universidades e que a luta pela sobrevivência esteja alicerçada na estrutura organizacional, no tipo de racionalidade e no processo de tomada de decisão. Assim, o grau de sobrevivência pode ser caracterizado pelo grau de dependência da universidade em relação aos recursos de fonte própria, ou seja, os recursos provenientes da venda de serviços. Obviamente, esse quadro é bastante diverso daquele que predomina na universidade pública, a qual independe de recursos de fonte própria, tendo sua sobrevivência garantida pelo Estado, de modo que seus membros possam, portanto, utilizar a razão política como lógica de ação, combinando-a com a razão predominante em organizações burocráticas governamentais, em que é fundamental a obediência às normas, regras e hierarquia.

Segundo Trevisan (1989), os dirigentes de universidades particulares devem levar em conta as conseqüências econômicas em suas decisões, pois as leis de mercado têm uma interferência grande nas instituições privadas de ensino superior. Para a autora, isso não significa que a razão econômica seja a única a orientar as decisões. Podem estar presentes nesse processo, também, a razão política e a razão burocrática.

Com relação ao tipo de racionalidade que orienta as ações dos dirigentes da UNIDERP, se é burocrática, política, colegiada ou anarquia organizada, um dos entrevistados respondeu não saber se só essas quatro tipologias atendem ao modelo da universidade. Diz existir elementos de todos os tipos. A instituição não segue unicamente o modelo racional político, mas a dimensão política é a que aparece mais forte em seu modelo de gestão. Um outro entrevistado diz que a instituição já experimentou inúmeras situações. O modelo colegiado está presente nas diversas

instâncias da administração universitária. Por exemplo, o Colegiado de Curso; o Conselho Editorial, com plena autonomia para editar e para elaborar e produzir comunicações; o Conselho de Pesquisa e Extensão, que efetivamente discute, propõe e delibera nas matérias de sua competência; e o Conselho Universitário. A presença das instâncias colegiadas é bastante percebida na UNIDERP: em todos os atos decisórios existem as instâncias colegiadas participando.

Outro entrevistado aponta que o modelo de racionalidade da UNIDERP não se enquadra exclusivamente em um desses tipos ideais.

“Acho que é uma coisa híbrida, pois se eu tivesse um modelo burocrático, político ou colegiado e a anarquia, se eu tivesse que dizer que há o predomínio de um ou de outro, eu estaria com uma visão gerencial distorcida. No meu ponto de vista, as quatro dimensões estão contempladas aqui na instituição, talvez com um ligeiro predomínio do burocrático. E por quê? Porque, com uma instituição desse tamanho, multicampi, se não existir um mínimo de burocratização, ela não funciona. Nesse conceito, predominaria o burocrático, mas um burocrático absolutamente impuro, pois contempla os outros tipos também”. (Entrev. 09)

Ainda outro, assim, se manifestou:

“Acho que é a união de tudo isso. Existe uma parte bastante burocrática, mas existe também o tempo todo o respeito pelos nossos colegiados”. (Entrev. 07)

Os autores citados no referencial teórico desta pesquisa também não atribuem às ações dos dirigentes universitários um tipo de racionalidade predominante. Por exemplo, Hartwig (1978) afirma que todos os tipos de racionalidade são encontrados na organização universitária. Ainda que nos sistemas produtivos prevaleçam os critérios de racionalidade econômica e técnica, a racionalidade social serve às relações informais, a racionalidade legal manifesta-se em um sistema de regras

que medeiam disputas, assim como a racionalidade política expressa-se através de estruturas de decisão e sistemas de controles políticos.

Outros autores corroboram o raciocínio anterior: Machado-da-Silva (1991) explica que as ações dos dirigentes universitários são orientadas pela racionalidade burocrática e pela racionalidade política; e, ainda, Chaffee (1993) assinala que os modelos colegial e anárquico são os que mais se distanciam das racionalidades predominantes nas universidades, prevalecendo os modelos burocrático e político.

8.3 Características do processo decisório na UNIDERP

Ao abordarem o processo de tomada de decisão na UNIDERP, os entrevistados dizem que existem diferentes instâncias decisórias. Um dos entrevistados respondeu que, com relação ao processo decisório, a instituição possui metas bem definidas. Entretanto, nunca houve uma formatação do planejamento, o que não quer dizer que não haja um plano, um plano em grandes linhas. A instituição conhece o seu norte e onde quer chegar, é uma universidade de porte médio, algo em torno de seis mil alunos ou um pouco mais para o ano letivo de 2000, quando se iniciam os cursos de medicina, turismo e psicologia. Em suma, a estrutura tem crescido e as grandes decisões são tomadas, ou melhor, são inspiradas ou são cogitadas, inicialmente, na instância da mantenedora, talvez, até, em função do grau de centralização que a instituição possui e também em função de ser uma instituição familiar, cujos dirigentes são também os responsáveis pela mantenedora.

Diferente da universidade pública onde a figura do mantenedor é inexistente, numa instituição privada, essa figura é forte, presente e primordial; é dali que as grandes diretrizes surgem. Por exemplo: uma questão de tomada de empréstimo do BNDES é algo que compete fundamentalmente ao mantenedor em função dos riscos envolvidos.

No entanto, se as diretrizes são acadêmicas, diretrizes que dizem respeito à vida da universidade e ao seu cotidiano, elas acontecem no âmbito dos colegiados superiores.

Existem registros que demonstram todo o cuidado da instituição mantenedora para que seja preservada a autonomia da universidade. Um aspecto que se configurou foi quanto à autonomia financeira. Há registros de que, a cada fim de ano, o Reitor apresenta os orçamentos da universidade para o ano seguinte e presta contas formalmente do exercício findo. A prestação de contas e a apresentação dos orçamentos se dão ao Conselho Universitário (CONSU) que as analisa e as aprova, remetendo-as em seguida para a instituição mantenedora. A entidade mantenedora, através dos seus técnicos, avalia as contas e autoriza os orçamentos que, a partir de então, passam a ser gerenciados pela universidade. Os recursos financeiros são disponibilizados sistematicamente na forma prevista nos orçamentos. A mantenedora não interfere. Verificou-se também que, durante o exercício financeiro, aquilo que não é contemplado pelos orçamentos é invariavelmente submetido previamente à instituição mantenedora. Constatou-se ainda que, na montagem do planejamento e dos orçamentos de cada exercício seguinte, são considerados fatores como a sobrevivência e o crescimento da instituição. Essa constatação autoriza afirmar que o planejamento das ações e os orçamentos que deveriam ser feitos pela Universidade e submetidos ao CESUP, são feitos, desde o princípio, pelas duas instituições em conjunto.

Outro aspecto que também se configurou foi quanto à autonomia didático-científica e à autonomia administrativa. Existem registros, nas atas dos colegiados superiores, CONSU e CONEPE, em que fica bastante evidente que aqueles órgãos tomam suas próprias decisões, considerando os interesses institucionais da UNIDERP e observando seu Regimento Geral, não se submetendo à instituição mantenedora em qualquer momento.

Ainda com relação às diferentes esferas de decisão, um dos entrevistados ressalta que, quando a instituição tem questões ligadas diretamente ao dia a dia das atividades acadêmicas, essas questões são decididas no âmbito da coordenação de curso.

“Existe uma esfera de atribuições que permite ao coordenador decidir e resolver, porque se tudo dependesse da instância colegiada, cairia num ‘assembleísmo’.”. (Entrev. 12)

Da mesma forma, as decisões que dizem respeito à rotina são tomadas ou pela pró-reitoria, ou pela divisão financeira, ou por diversos órgãos.

“No âmbito da minha rotina, eu decido. Quando preciso fazer manutenção no estoque, verifico a necessidade e autorizo a compra, ou a gente compra diretamente com o dinheiro da nossa unidade, porque a gente tem receita própria”.
(Entrev. 05)

Duncan (1986) aborda que a estrutura organizacional, além de permitir a distribuição das informações destinadas à tomada de decisão, pode conter, ainda, parâmetros ou delineamento como: quem possui poder para decidir, quem toma as decisões e que tipo de decisões toma, dentre outros fatores.

Uma instituição como a UNIDERP não pode ter um padrão único de decisão, vai depender de cada circunstância, de cada situação para se decidir. Quando se trata de atividades institucionalizadas, por exemplo, dentro do processo acadêmico no que diz respeito às atividades dos estudantes, dos professores, às atividades de ensino, avaliações, etc, as decisões são institucionalizadas e objetivas. Algumas vezes, há interesses que são grupais; dependendo da circunstância, os escalões superiores acolhem, contempORIZAM, confrontam. Existem decisões que são pessoais, embora em uma quantidade muito pequena: “... *negar isso seria incoerente*”, diz um dos entrevistado.

Simon (1979) diz que, dentro da organização, quando os indivíduos, na hora de decidir, escolhem alternativas que maximizam seus objetivos particulares, tem-se um exemplo de racionalidade pessoal.

O processo de tomada de decisão na UNIDERP acontece num ambiente de negociação: a decisão sai das esferas de poder, o que parece acertado, e isso pode ser percebido sempre que há condições de negociação.

Oszlak (1977) diz que a racionalidade política tem lugar num ambiente de barganha, em que a negociação representa o ajuste das demandas entre os

indivíduos ou grupos competidores. O fundamento da racionalidade política encontra-se no desenvolvimento e no uso de poder de negociação para obter resultados favoráveis em situações em que haja discordância ou conflitos.

A organização, como um todo, influencia no comportamento e nas decisões de seus dirigentes. Prova disso pode ser obtida a partir da fala de um dos entrevistados:

“Por exemplo, não existem decisões corporativas, como nas universidades públicas: a Pró-reitora de extensão é agrônoma, a decisão dela não é condicionada por esse viés profissional. Por outro lado, a diretora de campus das Ciências Agrárias, que também é agrônoma da mesma forma, não toma a sua decisão em função desse viés; a Pró-reitora de graduação é pedagoga e a sua decisão também não é nem pode ser corporativa. Todos os dirigentes se identificam, em primeiro lugar, com a instituição”. (Entrev. 02)

Segundo Hall (1984), na estrutura organizacional, vários aspectos interferem diretamente na função decisória. Na realidade, a tomada de decisão depende da habilidade que a organização, como um todo, tem para coletar, processar e disseminar informações entre os tomadores de decisão.

Machado-da-Silva (1991) fala das universidades cuja sobrevivência depende totalmente dos recursos de fonte própria: são as universidades empresariais, aquelas criadas e dirigidas por sócios-proprietários, as quais dependem exclusivamente da venda de seus serviços e de outros rendimentos próprios para sobreviver. Nessas universidades, a lógica de ação dos sócios-proprietários ou mantenedores no processo de tomada de decisão é orientada por tipos de racionalidades que integram as premissas de valor. Segundo Allison (1971), tem-se um comportamento motivado por uma consciência calculada nas vantagens, de acordo com um conjunto de valores.

“Quase todas as questões do curso são resolvidas e decididas aqui na Coordenadoria do Curso, junto com o

Colegiado. Alguns casos que envolvem necessidades do curso que precisam de investimentos, como a compra de computadores, por exemplo, são remetidos para a Pró-Reitoria. Lá é que é decidido em função da nossa exposição de motivos e da disponibilidade da instituição”. (Entrev. 2)

8.4 A influência do governo e da legislação no processo decisório na UNIDERP

Quanto à influência do governo federal na UNIDERP, um dos entrevistados diz que as instituições privadas de ensino superior são altamente policiadas e isso pode ser observado através das Comissões de Especialistas do MEC que emitem parecer de autorização de funcionamento, de reconhecimento e parecer de avaliação das condições de oferta dos cursos.

A literatura pesquisada diz que a interferência do poder público no ensino superior tem seu ápice a partir de 1961, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, quando o Conselho Federal de Educação passa a ter um grande poder controlador, passando a decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior, sejam eles oficiais ou particulares. As universidades passam a depender do seu reconhecimento a partir da aprovação dos seus estatutos, o mesmo acontecendo com os estabelecimentos isolados de ensino superior, embora fossem reconhecidos apenas com dois anos de funcionamento regular.

Segundo o referencial teórico desta pesquisa, daquilo que consta na Lei, parece evidente que, apesar de legitimar a autonomia das instituições de ensino superior, o Governo federal também legitima o poder e a autoridade de seus órgãos para nelas interferir.

“O Governo Federal tem normatizado, tem gerado documentos e, de certa forma, isso é bom. Logo, pode ser observada uma cobrança do Governo Federal em relação às universidades privadas. Esse rigor faz com que as universidades particulares se estruturam bem melhor do que as universidades públicas. As políticas que o governo cria acabam fazendo com

que as universidades públicas a cada dia que passa cheguem mais à beira do abismo”. (Entrev. 04)

Ainda de acordo com a literatura pesquisada, o ponto alto da interferência do poder público no ensino superior ocorreu com a Reforma Universitária de 1968. Segundo Hardy e Fachin (1996), a reforma veio estabelecer três grandes diretrizes para a reestruturação das universidades, quais sejam: a abolição do poder dos catedráticos, o estabelecimento dos departamentos e a atribuição de responsabilidade dos currículos a um órgão central.

A influência do Governo Federal na UNIDERP foi bem percebida no momento de abertura do edital de vestibular para os cursos de farmácia e odontologia, ocorrida no período de vácuo, entre a Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 e a portaria 530 de 10/04/97. A instituição tinha os projetos dos cursos tramitando no Ministério da Educação há bastante tempo, com protocolo na Delegacia do MEC, pois a UNIDERP ainda não era universidade. Com a mudança da lei, o Conselho Nacional de Saúde não se manifestou contra, mas mesmo assim os processos ficaram parados. Como a instituição foi credenciada (adquirindo sua autonomia universitária) dois dias antes da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases, a UNIDERP decidiu, então, criar os cursos. O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e o Conselho Universitário os criaram de acordo com o estatuto, regimento, lei e Constituição Federal. A partir daí, o vestibular foi realizado e a matrícula foi iniciada. No entanto, chegou uma portaria institucional do Ministério anulando todo o processo, em face do qual a UNIDERP ingressou com uma ação judicial contra o Governo Federal. A ação judicial obteve sucesso e os cursos foram validados.

“O mercado de trabalho dita normas, é exigente. Os órgãos de classe ou os conselhos também ditam normas e interferem nos padrões dos cursos, mas a interferência do Governo Federal nas universidades privadas é bem maior”. (Entrev. 06)

Conforme o artigo 209 da Constituição Federal de 1988 e também artigo 7º da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, o ensino é livre à iniciativa

privada. Mesmo sabendo que o ensino privado não é uma concessão de direitos e sim um empreendimento, o depoimento de alguns entrevistados mostra que as decisões estão atreladas às normatizações.

“(...) mesmo com tudo isso o Governo Federal não influencia na tomada de decisão, esse é um processo que acontece em função dos direitos institucionais. É complicado desconsiderar o Governo Federal, pois o setor da educação é fortemente regulamentado pela instância federal. No que diz respeito exclusivamente ao cumprimento da legislação, aí sim a instituição decide sob a interferência do Governo Federal, é obrigatório obedecer”.(Entrev. 07)

“(...) o que vem acontecendo sistematicamente é que o governo tem legislado muito em relação aos assuntos pertencentes à educação, principalmente à educação superior, e nós somos obrigados, permanentemente, a reavaliar, rever, ajustar as normas internas àquelas expedidas pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional”. (Entrev. 01)

Complementando: quando questionados sobre os elementos que podem interferir na função decisória, ficou claro, através do resultado das entrevistas, que a UNIDERP não tem a menor dificuldade em seu processo decisório, mas que não pode perder de vista as regulamentações.

Um dos entrevistados, referindo-se aos principais tomadores de decisão na instituição, disse:

“Enquanto o Reitor se lança, cria, arrisca e é o maior responsável pela construção da utopia, a Pró-Reitoria Administrativa é a âncora, é o chão, é a terra segurando tudo. Ele, o Reitor, decide as grandes idéias e ela, a Pró-Reitora Administrativa, decide o cotidiano institucional. Dizem que eles são centralizadores, eu não acho que sejam até porque o tamanho da instituição não permite que os dois deixem de delegar atribuições. O que acontece é que eles não abrem mão

do controle, e isso, em uma organização familiar, é perfeitamente aceitável. Ela, a Pró-Reitora Administrativa, sinaliza que pode cuidar de cifras altíssimas, mas não perde a percepção de valor das pequenas coisas. É surpreendente, porque, enquanto o Reitor se libera para pensar sobre as linhas do desenvolvimento futuro, enquanto ele trabalha na representação política, enquanto ele tem a viabilidade do comando, ela segura internamente toda a vida da instituição, e nisso eles conseguem se completar de uma forma extraordinária. Talvez, a partir dessas diferentes competências, é que cada um deles tem a razão do sucesso que alcançam. Decidir para eles não é problema, pelo contrário, eles têm capacidade decisória muito grande. Se tivesse que identificar um fator fundamental para reger a decisão, esse fator seria o econômico-financeiro, porque é uma instituição privada, se você não tiver clara evidência para administrar financeiramente, você não dá conta de fazer nenhuma das outras funções que a universidade precisa”. (Entrev. 07)

Por outro lado, ficou claro que essas decisões levam em conta o governo.

“(...) infelizmente o Governo Federal não se acha, não se encontra, toma decisões e despeja atos que temos que digerir e viver o cotidiano com isso. A realidade fica conosco e temos que ser criativos o bastante para buscar o que existe de bom e seguir em frente, se possível, primeiro que as outras”.(Entrev. 11)

“(...) estamos todos nós vinculados ao governo. Às vezes precisamos mudar os rumos, ajustar decisões, não podemos ser rebeldes querendo ser uma universidade totalmente livre. Se for assim, em pouco tempo a universidade será fechada” (Entrev. 01)

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em princípio, evidencia-se que o método empregado para realizar esta pesquisa parece ter sido adequado, já que se conseguiu captar as impressões e as percepções dos dirigentes da UNIDERP sobre o fenômeno investigado.

O objetivo proposto nesta pesquisa foi caracterizar a influência do Governo Federal na estrutura organizacional, no tipo de racionalidade predominante e no processo de tomada de decisão da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, segundo a percepção de seus dirigentes.

As universidades devem estar orientadas para atender à diversidade das necessidades e das demandas locais e regionais, dentro de suas disponibilidades de recursos pessoal e material. Entretanto, o excesso de normas, hoje existentes, não observa essas condições locais e regionais nem enfatiza o tamanho ou tempo de prestação de serviços das instituições. Assim, esse tratamento generalizado por parte do Governo Federal faz com que algumas instituições acabem apenas perseguindo os “rankings” nacionais.

Além da interferência do Governo Federal, percebeu-se também que o mercado de trabalho, no intuito de obter em seus quadros funcionais uma mão-de-obra altamente preparada, acaba interferindo nas ações e nas decisões das instituições universitárias.

O estudo possibilitou perceber que a interferência do Governo Federal é de certa forma incoerente, com fiscalização de aspectos que não são importantes e através de instrumentos que podem não traduzir a realidade. O “provão”, por exemplo, pode ser visto como um instrumento de pressão que cria um clima extremamente desagradável nas universidades, chegando ao absurdo de o conceito atribuído/obtido por um curso superior estar fortemente ligado à boa vontade dos estudantes naquele determinado momento.

É possível afirmar também que a influência do Governo Federal tem prejudicado a liberdade institucional, até mesmo no sentido de decidir sobre um currículo que atenda integralmente às necessidades dos alunos e do mercado de trabalho, o que tem fortalecido a polêmica da autonomia universitária e da necessidade de maior poder de decisão para as instituições privadas de ensino superior, ou seja, autonomia plena.

De um modo geral, parece existir um certo preconceito em relação às instituições privadas. A universidade particular, às vezes, é vista como um “caçaníquel”, um local de comercialização de diplomas. Entretanto, essa visão está mudando. Em face das atuais dificuldades da universidade pública, o Governo Federal, ainda que por meio de todo esse excesso de regras, está fazendo com que as universidades particulares passem a ser centros de excelência.

Quando se analisou a estrutura organizacional da UNIDERP, ficou muito claro que essa universidade tem um organograma próprio que decorre da percepção da realidade em que se insere e dos objetivos a que se propõe. A configuração da estrutura organizacional, como foi visto, reflete ainda o esforço para atender às determinações governamentais.

Fica claro que, quando a regulamentação expedida pelo governo cria oportunidades, a universidade precisa estabelecer mecanismos internos para usufruir daquelas possibilidades. É preciso então, a partir daí, fazer mudanças que, dependendo do grau de importância para a organização, obrigue a promover alterações na estrutura organizacional, seja para estabelecer sua ordem interna, seja para dar significado externo, sinalizando ações naquela direção. É o caso, por exemplo, de que a instituição estudada encontra-se organizando o processo de criação de toda uma Diretoria de Ensino à Distância. Pode-se afirmar, portanto, que há uma influência indireta do governo na estrutura organizacional.

Com relação ao processo de tomada de decisão na UNIDERP, pode-se afirmar que, à luz da literatura pesquisada e à luz da percepção dos dirigentes da instituição investigada, os modelos apresentados por Chaffee, isoladamente, não explicam nem caracterizam o processo decisório em uma universidade particular.

Não há uma racionalidade dominante, mas sim racionalidades que se entrelaçam e que se evidenciam em detrimento de outras em função da dinâmica das ações institucionais. Em um determinado momento, a UNIDERP pode ter um comportamento político ou um comportamento burocrático, dependendo das condições em que as decisões sejam tomadas.

A partir dos cinco modelos de tomada de decisão apresentados por Chaffee (racional, burocrático, político, colegial e anarquia organizada) é possível afirmar que os modelos burocrático e o político são os que mais se evidenciam entre os cinco, corroborando os pressupostos dessa autora.

A estrutura organizacional também é determinante no tipo do processo de tomada de decisão, pois, por se tratar de uma empresa familiar, a sua estrutura e os padrões de relações acabam interferindo no processo decisório. Os setores da universidade, bem como as atividades acadêmicas e as atividades administrativas, ainda não estão perfeitamente conectadas e, por isso, a decisão é mais centralizada, o que é perfeitamente aceitável em uma instituição que há pouco tempo assumiu a condição de universidade.

Por outro lado, pode-se também afirmar que a atual estrutura organizacional da UNIDERP, aliada à legislação corrente, permite uma maior agilidade na tomada de decisão. Essa estrutura é a que melhor atende à UNIDERP desde o seu credenciamento.

Quanto à influência do Governo Federal, é inegável que os dirigentes estão a todo tempo buscando sintonia com suas determinações. As decisões dos dirigentes, como ficou caracterizado, sempre se ajustam às normas estabelecidas pelo governo e, conscientemente, “sem rebeldia”, adaptam-se. De fato, embora haja liberdade de ação, o que decorre naturalmente da autonomia universitária e da liberdade de empreender, os dirigentes principais, reafirma-se, nunca perdem de vista a regulamentação expedida pelo Governo.

É possível afirmar, com segurança decorrente da pesquisa realizada, que o Governo Federal, através dos instrumentos legais que possui, influencia de forma bastante significativa no comportamento da universidade particular.

Seria mais acertado por parte do governo que se distanciasse um pouco, proporcionando condições para que as próprias universidades criassem suas condições de auto-regulação. A regulação e a fiscalização padronizadas ferem “as desigualdades naturais” das universidades: umas com mais tempo de funcionamento, outras com menos; umas em grandes centros urbanos, com melhores oportunidades de recursos, outras no interior do país, em áreas que precisam ser desenvolvidas. Enfim, se, ao criar normas e regulamentos para o ensino superior, o poder público não levar em conta as grandes diferenças contextuais das instituições envolvidas, esse ordenamento poderá estar servindo a propósitos e interesses duvidosos, não atingindo os objetivos para os quais ele próprio foi estabelecido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLISON, Graham T. *Essence of decision: explaining the cuban missele crisis.* Boston: Little Brown e Company, 1971.
- ANSOFF, I. *Estratégia empresarial.* São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- ANTUNHA, Heládio C. G. *Universidade de são paulo: fundação e reforma.* São Paulo: CRPE, 1974.
- ARMENGOL, Miguel Casas. Vision de la universidad del siglo XXI - In: *Universitas,* Caracas, FEDES, v. 14, 1990.
- BALDRIDGE, J. Victor et al. *Estruturacion de políticas y liderazgo efectivo em la educacion superior.* México: Noema, 1982.
- BALDRIDGE, J. Victor. *Power and conflict in the university.* New York: John Wiley, 1971.
- BERNARDES, C. *Sistemas hierarquizados e suas aplicações à administração.* *Revista de administração.* v. 14, n. 4, p. 91-108, 1979.
- BESSE, Ralph M. A comparison of university with the corporation. *The University as an organization.* New York, McGraw-Hill, 1974.
- BLAU, Peter M., SCOTT, W. Richard. *Organizações formais.* São Paulo: Atlas, 1979.
- BRUYNE, Paul et al. *Dinâmica de pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- CHAFFEE, Ellen E. *Rational decision making in higher education.* National Center for Higher Education Management Systems, Boulder, Colorado, 1983.
- CHAMPION, Dean J. *A sociologia das organizações.* São Paulo: Saraiva, 1985.
- CHIAVENATO, Idelberto. *Administração de empresas: uma abordagem contigencial.* São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.
- COWAN, D. A. The effect of decision-making styles and contextual experience on executive's descriptions of organizational problem formulation. *Journal of Management Studies,* v.28, n.5, p.463-483, 1991.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na República Populista.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- CUNHA, Luiz Antônio. Critérios de avaliação e credenciamento do ensino superior: Brasil e Argentina. In: *O ensino superior e o Mercosul.* Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

- DUNCAN, Jack. Nonrational models of management behavior: selected views of strategic thinking. Documento de trabalho n^o 48/PUC-Rio, Rio de Janeiro: PUC, 1986.
- ETZIONI, Amitai. Organizações modernas. São Paulo: Pioneira, 1984.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário da língua portuguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FONSECA, Dirce Mendes de. Relações de poder na universidade. Revista de Educação Brasileira. Brasília: CRUB, v. 3, n. 19, p. 139-144, 2^o sem., 1987.
- GIBSON, J. L., IVANCEVICH, J. M., DONNELLY, J. H. Jr. Organizações: comportamento, estruturas e processos. São Paulo: Atlas, 1981.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1996.
- GRACIANI, Maria Stela. O ensino superior no Brasil: a estrutura de poder na universidade em questão. Petrópolis: Vozes, 1984.
- GRIFFITHS, Daniel E. Teoria da administração escolar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- GUIMARÃES, R. P. Participación comunitária, estado y desarrollo: la difícil arte de conciliar lo conflictivo. Revista Interamericana de palnificación. v. 31, n. 83-84, p. 5-33, dec. 1987.
- HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, p. 29-41, 1978.
- HALL, Richard H. Organizações: estruturas e processos. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1984.
- HARDY, Cynthia & FACHIN, Roberto. Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1996.
- HARTWIG, Richard. Rationality and the problems of administrative theory. Public Administration, v. 56, p. 159-179, 1978.
- HILL, F. S. & MAHONEY, T. A. University budgets and organizational decision making. Administrative Science Quarterly, vol. 23, september, 1978.
- HUBER, G., McDANIEL, R. The desion-making paradigm of organizational design. Management Science, v. 32, n.5, p. 572-589, 1986.
- KALBERG, Stephen. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalizations processes in history. American Journal of sociology. Chicago: v. 85, n. 5, p. 1145-1179, 1980.

- KATZ, Daniel, KAHN, Robert. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1987.
- LEITÃO, Sérgio P. A decisão e suas dimensões na universidade. In: *Fórum Educacional*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 46-64, abr/jun. 1987.
- LEMOS, Delba Guarani. A qualificação através da educação a distância no Universo - In: *Paradoxa – Projetivas Múltiplas em Educação*, Rio de Janeiro, nº 2, 1996.
- LITTERER, Joseph H. *Análise das organizações*. São Paulo. Atlas, 1987.
- LÜDKE, Menga. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MACHADO DA SILVA, Clóvis L. Modelos burocrático e político e estrutura organizacional de universidades. In: *Temas de administração universitária*. Florianópolis: UFSC, p. 78-90, 1991.
- MACHLINE, Claude. *O processo decisório na gestão de tecnologia*. Rio de Janeiro: FGV, 1977.
- MANNHAM, Karl. *O homem e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zoor, 1963.
- MARTINS, Ricardo Chaves de Resende & MARTINS, Carlos Benedito [et al.]. *Estudos e debates: uma política de ensino superior*. Brasília: CRUB, 1999.
- MEYER Jr., Victor. *Considerações sobre planejamento estratégico na universidade*. In: FINGER, Almeri Paulo (org.). Universidade: organização, planejamento e gestão. Florianópolis: UFSC/CPGA/NUPEAU, p. 53-69, 1988.
- MILLER, David W. e STAR, Martinak. *Estrutura das decisões humanas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.
- MINTZBERG, H. *The structuring of organizations*. N. J. Englewood Cliffs. Prentice-Hall, 1979.
- MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes; estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 1995.
- MAROBIN, Luiz. *Organização e administração da universidade particular*. Revista de estudos e Debates. Brasília: CRUB, n. 5, p. 7-27, 1981.
- MOTTA, Elias de Oliveira, *Direito educacional e educação no século XXI: com comentários à nova lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: UNESCO, 1997.
- NISKIER, Arnaldo. *Educação brasileira: 500 anos de história: 1500-2000*. Rio de Janeiro: Consultor, 1995.

- NISKIER, Arnaldo. *LDB: a nova lei da educação: tudo sobre a lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Consultor, 1996.
- OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 1988.
- PELAYO, Manoel Garcia. *Burocracia e tecnocracia y otros escritos*. Madrid: Alianza Universidad, 1974.
- PFEFFER, J. & SALANCIK, G. R. Organizational decision makings a political process: the case of a university budget. *Administrative Science Quarterly*, vol. 19, june 1974.
- PFEFFER, Jeffrey. *Power in organizations*. Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1981.
- PILETTI, Nelson. *História da educação no Brasil*. São Paulo: Ática, 1996.
- RANSON, S., HININGS, B., GREENWOOD, R. The structuring of organizational structures. In: *Administrative Science Quartely*, v.25, n.1, p.01-17, 1980
- RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.
- RODRIGUES, Suzana Braga. Processo decisório em universidades: teoria III. In: *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: v. 2, n. 2, p. 59-75, 1984.
- SILVA, Eurides Brito e Rocha, Anna Bernardes de Silveira. *A escola de 1º grau*. Rio de Janeiro: Bloch, 1973.
- SIMON, Herbert. *As ciências do artificial*. Coimbra: Sucessor, 1981.
- SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo: um estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- STEGER, Haus Albert. *As universidades no desenvolvimento social da América Latina*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1970.
- STONER, J. A. F. *Administração*. Rio de Janeiro. Prentice-Hall do Brasil, 1985.
- TEDESCO, Juan Carlos. *Sociologia da educação*. São Paulo: Cortez, 1985.
- THOMPSON, James D. *Dinâmica organizacional*. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1987.
- TRAMOTIN, Raulino e BRAGA, Ronald. *As universidades comunitárias: um modelo alternativo*. São Paulo: Leopoldianum e Loyola, 1988.
- TREWATHA, R. L. & NEWPORT, M. G. *Administração: funções e comportamento*. São Paulo: Saraiva, 1979.

- TRINDADE, Héglio. Um retrato da educação superior frente a estratégia do governo. Revista Avaliação, ano II, n. 4, RAIES, Campinas-SP, 1997.
- TRIVIÑOS, Augusto N.S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. Resoluções do conselho da UNE. Rio de Janeiro: Editora Universitária/UNE, 1962.
- VAHL, Teodoro Rogério. Estrutura e gerenciamento das universidades brasileiras. In: temas de administração universitária. Florianópolis: UFSC, p. 111-134, 1991.
- VASCONCELLOS, José de. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Rio de Janeiro: AEC do Brasil, 1968.
- WEBER, Max. Essays in sociology. New York: Oxford University Press, 1946.
- WEICK, K. Educational organizations as loosely coupled systems. In: Baldrige & Terrence Deal. The dynamics of organizational change in education. Berkeley: McCutchan, v. 7, p. 19-37, 1983.
- WILSON, H. T. Rationality and decision in science administrative. Journal of Political Science. Canadá: v. 6, n. 2, p. 271-297, 1973.

ANEXOS

ANEXO 1: ROTEIRO DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

A INFLUÊNCIA DO GOVERNO NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR: O Caso da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - UNIDERP

Roteiro semi-estruturado para aplicação de entrevistas junto aos dirigentes da Universidade Para o Desenvolvimento do Estado e Região do Pantanal - UNIDERP.

Nome do entrevistado:

Tempo de serviço na Instituição

Categoria Funcional:

Cargo:

a) Categoria temática: Características da estrutura organizacional da UNIDERP.

- 1.a) No seu ponto de vista os diferentes setores da UNIDERP são conectados?
- 2.a) Na sua opinião o tipo de estrutura organizacional da UNIDERP é adequado para o tamanho da instituição?
- 3.a) Ao pensar sobre a estrutura organizacional lhe vem logo à cabeça uma estrutura por onde flui normas e regulamento ou uma estrutura por onde flui padrões de interação entre indivíduos e/ou grupos de interesse?
- 4.a) As informações dentro da instituição seguem o fluxo formal estabelecido, ou não, há tramite de documentos e informações de maneira informal?

5.a) A UNIDERP segue algum tipo de estrutura organizacional imposta pelo Estado (União) para desenvolver o ensino superior?

6.a) A UNIDERP, no seu ponto de vista, possui órgãos extremamente burocratizados?

7.a) Na sua percepção, a estrutura da UNIDERP é flexível? A instituição consegue adaptar-se e responder às demandas externas facilmente?

b) Categoria temática: Tipos de racionalidades predominante na lógica de ação dos dirigentes da UNIDERP

1.b) A linha de ação dos dirigentes em universidade particular deve estar mais voltada para as formas de ação no mercado ou para a sobrevivência institucional?

2.b) No seu ponto de vista, o tipo de racionalidade que orienta as ações dos dirigentes da UNIDERP é: burocrática, política, colegial ou anarquia organizada?

c) Categoria temática: Características do processo decisório na UNIDERP

1.c) A partir do seu ponto de vista, como se dá o processo de tomada de decisão na UNIDERP?

2.c) O processo de tomada de decisão na UNIDERP segue interesses pessoais, grupais ou organizacional? Ou seja, o processo decisório na UNIDERP é mais político ou mais burocrático, no seu ponto de vista?

3.c) O processo de tomada de decisão na UNIDERP, no seu ponto de vista, acontece em um ambiente de poder ou em um ambiente de negociação?

4.c) A organização como um todo influencia no comportamento e nas decisões de seus dirigentes?

- 5.c) O Estado tem influência no processo de decisão dos dirigentes da UNIDERP?
- 6.c) As decisões não programadas, ou seja, aquelas provenientes de fatos não rotineiros e que trazem maior risco para instituição, são compartilhadas ou decididas isoladamente?
- 7.c) Dentro da estrutura organizacional, muitos são os aspectos que podem interferir diretamente na função decisória. Na sua opinião, que elementos são capazes de interferir diretamente na função decisória na UNIDERP?
- 8.c) Ao se falar sobre processo decisório na UNIDERP, lhe vem à cabeça flexibilidade?
- 9.c) No seu ponto de vista, a departamentalização e a dispersão dos centros decisórios nas universidades brasileiras funcionam ou pode ser entendida como uma ilusória delegação de poder.
- 10.c) No seu ponto de vista, as instituições privadas de ensino superior gozam de plena autonomia no momento do processo de tomada de decisão?

ANEXO 2: RELAÇÃO DE CURSOS OFERECIDOS PELA UNIDERP

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR
2. CURSOS DA IES

Relação dos Cursos nos diferentes campi, com habilitação e condição legal

Campus I					
Curso	Habilitação	Condição Legal			
		Autorização		Reconhecimento	
		Ato Legal	Data da Publicação	Ato Legal	Data da Publicação
Administração	Administração Geral	PM 539/94 13/04/94	D.O.U 14/04/94	PM 202/2000 23/02/2000	D.O.U 25/02/00
	Comércio Exterior	PM 539/94	D.O.U 14/04/94	PM 163/99 05/02/99	D.O.U 09/02/99
	Marketing				
	Análise de Sistemas	Decreto 97.582/89	D.O.U 21/03/89	PM 832/92	D.O.U 08/06/92
Arquitetura e Urbanismo	Arquitetura e Urbanismo	Decreto 85.194/80	D.O.U 25/09/80	PM 408/85	D.O.U 05/06/85
Ciência da Computação	Ciência da Computação	Decreto 298/94	D.O.U 17/05/94	PM 436/97	D.O.U 20/03/97
Comunicação Social	- Jornalismo - Publicidade e Propaganda	Resolução 06/97CONSU 28/10/97	D.O.U 30/10/97	-	-
Direito	Direito	Resolução 06/97CONSU 28/10/97	D.O.U 30/10/97	-	-
Engenharias	Engenharia de Agrimensura	Decreto 90.820/85	D.O.U 21/01/85	PM 441/87	D.O.U 20/10/87
	Engenharia Civil	Decreto de 19/01/94	D.O.U 20/01/94	PM 435/97	D.O.U 20/03/97
	Engenharia da Computação	Resolução 06/97CONSU 28/10/97	D.O.U 30/10/97	-	-
	Engenharia Elétrica - Eletrônica - Eletrotécnica	Decreto 703/93	D.O.U 20/01/94	PM 1221/98	D.O.U 30/10/98
Geografia	- Licenciatura Plena - Bacharelado	Decreto de 15/12/92	D.O.U 16/12/92	PM 331/95	D.O.U 10/04/95
Letras	- Licenciatura Plena em Português/Inglês e respectivas literaturas - Bacharelado com ênfase em Tradutor e Intérprete em Inglês	Decreto de 15/12/92	D.O.U 16/12/92	PM 331/95	D.O.U 10/04/95
Matemática	Licenciatura Plena	Decreto 07/07/92	D.O.U 08/07/92	PM 1.315/94	D.O.U 02/09/94
Tecnologia em Processamento de Dados	Tecnologia em Processamento de Dados	Decreto 97.583/89	D.O.U 21/03/89	PM 1.110/92	D.O.U 17/07/92
Turismo	Turismo	Resolução 24/99 CONSU 27/09/99	-	-	-

Campus II					
Atualmente, nesse Campus são oferecidos cursos de pós-graduação					
Campus III					
Curso	Habilitação	Condição Legal			
		Autorização		Reconhecimento	
		Ato Legal	Data da Publicação	Ato Legal	Data da Publicação
Agronomia	Agronomia	Decreto de 14/10/93	D.O.U 15/10/93	PM 598/97	D.O.U 09/05/97
Ciências Biológicas	- Licenciatura Plena - Bacharelado com ênfase em Ciências Ambientais	Decreto 127/92	D.O.U 08/07/92	PM 1.259/94	D.O.U 24/08/94
Farmácia	- Farmácia - Farmácia-Bioquímica	Resolução 01/97 CONSU 22/02/97	DO/MS 06/03/97	-	-
Fisioterapia	Fisioterapia	Resolução 02/97 CONSU 20/03/97	D.O.U 26/03/97	-	-
Medicina	Medicina	Resolução 02/97 CONSU 20/03/97	DO/MS 26/03/97	-	-
Medicina Veterinária	Medicina Veterinária	Decreto 220/93	D.O.U 14/04/94	PM 1.437/98	D.O.U 23/12/98
Odontologia	Odontologia	Resolução 01/97 CONSU 22/02/97	DO/MS 06/03/97	-	-
Psicologia	- Licenciatura Plena - Bacharelado - Formação de Psicólogo	Resolução 02/97 CONSU 20/03/97	D.O.U 26/03/94	-	-
Campus IV					
Curso	Habilitação	Condição Legal			
		Autorização		Reconhecimento	
		Ato Legal	Data da Publicação	Ato Legal	Data da Publicação
Administração	Administração Geral	Decreto 93.355/89	D.O.U 31/08/89	PM 1.024/93	D.O.U 14/07/93
Direito	Direito	Resolução 21/99 CONSU 27/09/99	-	-	-
Pedagogia	- Magistério das Séries Iniciais do Ensino Fundamental - Supervisão Escolar - Administração Escolar	Decreto 97.638/89	D.O.U 12/04/89	PM 1.078/93	D.O.U 22/07/93