



Revista eletrônica de ciências sociais aplicadas.

ISSN: 1980-0193

ARTIGOS COMPLETOS/COMPLETS ARTICLES

RESPOSTAS ESTRATÉGICAS AO AMBIENTE LEGAL: VIAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUALIDADE DE ENSINO EM IES PRIVADAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-BRASIL.

João Marcelo Crubellate⁽¹⁾

Universidade Estadual de Maringá – UEM

Flávio Carvalho de Vasconcelos⁽²⁾

Fundação Getúlio Vargas - FGV/EBAPE

RESUMO

O principal objetivo deste estudo foi analisar a relação entre padrões ambientais-institucionais relativos a qualidade de ensino superior na legislação brasileira, padrões interpretativos e respostas estratégicas de organizações de ensino superior (IES) do Estado de São Paulo. O método que caracteriza a pesquisa é o estudo comparativo de casos. Foram utilizados dados secundários (legislação brasileira de ensino e publicações feitas pelas IES pesquisadas) e dados primários (obtidos por questionário e entrevistas semi-estruturadas). O questionário, enviado a 420 IES privadas de São Paulo, permitiu classificar, mediante procedimentos estatísticos multivariados, 44 IES respondentes em dois grupos: Conformidade Parcial e Não-Conformidade Parcial. A partir de escolha proposital, selecionaram-se 9 casos nos quais se realizou 21 entrevistas, cujos dados foram analisados mediante análise de conteúdo e mapas cognitivos. Concluiu-se principalmente que entre IES do Grupo 1 os parâmetros de qualidade foram interpretados predominantemente como fonte de eficiência no ensino, enquanto entre as IES do Grupo 2 eles foram interpretados como fonte de legitimidade, indicando-se duas vias de institucionalização daqueles critérios e procedimentos de avaliação. Outras conclusões relativas ao ambiente institucional na perspectiva dos dirigentes são também discutidas.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações; Ensino Superior; Ambiente Institucional; Estratégia; Respostas Estratégicas.

STRATEGIC RESPONSES TO LEGAL ENVIRONMENT: THE INSTITUTIONALIZATION OF HIGH EDUCATION QUALITY IN SÃO PAULO STATE

ABSTRACT

We report a research about the relation among regulative patterns concerned to High Education quality standards, interpretive schemes and strategic responses in private High

Education Organizations (IES) in São Paulo State, Brazil. This is a comparative study of cases. Data were collected by questionnaires and interviews with managers of High Education Organizations based on São Paulo State, Brazil. We used content and multivariate techniques as strategy for analysing data. Based on those techniques, our results suggest that legal standards of educational quality enforced by Brazilian Government from 1995 to 2003 were institutionalized in two senses in those IES. In a first group of IES those standards were perceived mainly as a source of efficiency (to follow those requirements was reported as necessary to offer good education); in a second group the requirements were perceived only as a source of legitimacy (a way of avoiding to be punished by Government and society). We conclude that institutionalization in those cases should be understood as a complex phenomenon affecting organizational behaviors and their symbolic systems in different ways. That suggests that to understand institutionalization processes it is not enough to focus on observable environment patterns.

KEYWORDS: Organizations; High Education; Institutional Environment; Strategy; Strategic Responses.

INTRODUÇÃO

O estudo de organizações de ensino é, há muito, uma tradição na teoria das organizações (BIDWELL, 1965; BLAU, 1973; WEICK, 1976; TOLBERT, 1985; HARDY; FACHIN, 1996; MEYER; ROWAN, 2006; ROWAN, 2006). No Brasil, contudo, observa-se pouca comunicação entre esses estudos e outras áreas do conhecimento onde aquelas organizações são também objetos de pesquisa, o que parece ter como conseqüência a dificuldade de tratamento de questões que, por sua complexidade, não podem ser adequadamente analisadas sem que se recorra a abordagens multidisciplinares. A avaliação da qualidade de ensino é uma dessas questões. Qualidade é, antes de tudo, problema de natureza complexa e ampla demais para ser tratado apenas de uma ou outra perspectiva. As implicações culturais, políticas, legais, educacionais e também organizacionais da questão da qualidade de ensino, se mal dimensionadas, põem em risco a adequada compreensão das políticas formais e ações implementadas.

Este parece ser um risco que se assume no Brasil, principalmente a partir da segunda metade da década de 90, quando o sistema nacional de ensino passa por reformulação em aspectos tão fundamentais quanto as próprias diretrizes e bases que lhe dão sustentação e direção. Apesar do amplo esforço para avaliar estas mudanças em áreas como a Educação, pouquíssimo empenho se evidencia no âmbito dos

estudos organizacionais. Algumas das razões para isto parecem ser nossa herança político-regulativa de imposição da mudança por vias formais e também a crença que a sustém, isto é, de que a mudança social se pode determinar apenas por meio de instrumentos legais. Desse modo é que questões importantes permanecem, quando muito, apenas formuladas, mas nem de longe estudadas a contento.

Conseqüentemente, prevalece ainda a premissa de que o comportamento individual ou coletivo é de tal forma determinado por amplas estruturas sociais que basta analisar e criticar aquelas estruturas – culturais, políticas, econômicas e legais – para que se compreenda o panorama institucional e se possa antever suas conseqüências. Contudo, uma das premissas centrais que adotamos neste estudo é que isso se constitui um engano e fonte de várias limitações. Seguindo orientação da teoria institucional em organizações (SCOTT, 2001; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007; ZILBER, 2002; 2007), admitimos que complementarmente à força das estruturas sociais, há que se analisar o processo pelo qual atores sociais as interpretam, para que possamos entender as ações delas decorrentes. Assim, entendemos o processo de institucionalização como resultado da relação recursiva entre estruturas sociais e a capacidade de agência de atores sociais (GIDDENS, 1984; SEWELL, 1992; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007). Desta perspectiva, nosso objetivo central neste estudo foi investigar a internalização dos parâmetros de qualidade de ensino superior vigentes na legislação brasileira de ensino no período de 1995 a 2003. Especificamente, o estudo norteou-se pelo seguinte problema de pesquisa: “Qual a relação entre padrões institucionais, padrões interpretativos e respostas estratégicas aos parâmetros de qualidade de ensino (critérios de qualidade e formas de avaliação) definidos na legislação educacional brasileira, em IES privadas do Estado de São Paulo-Brasil”?

2 PADRÕES INSTITUCIONAIS, INTERPRETAÇÃO E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS: CONFIGURANDO UM MODELO DE RELAÇÕES.

A tentativa de convergência entre teoria institucional e estratégia é uma das atuais tendências na teoria das organizações (OLIVER, 1991; 1997; ROBERTS; GREENWOOD, 1997; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1999; INGRAM; SILVERMAN, 2002). Até a alguns anos a nova teoria institucional era descrita como teoria de natureza determinista quanto à relação entre ambiente, organizações e ação, enquanto os estudos de estratégia, em sua vertente mais tradicional, estavam predominantemente baseados na noção de agentes racionais, auto-interessados e plenamente livres para decidir. Mudanças de perspectiva e desenvolvimentos ocorridos em ambos os conjuntos teóricos resultaram em aproximações conceituais, nos últimos anos. Tais desenvolvimentos implicaram no reconhecimento da importância de interesses e agência na configuração de estruturas institucionais, por um lado, e no papel dessas estruturas para a conformação das ações estratégicas, de outro (DIMAGGIO, 1988; INGRAM; SILVERMAN, 2002).

Para Ingram e Clay (2000) e Ingram e Silverman (2002), por exemplo, a nova teoria institucional defende que atores sociais perseguem seus interesses dentro de uma estrutura de restrições institucionais. Por mais que essa idéia contemple vários elementos conceituais importantes para a definição da teoria institucional, ela parece ainda demasiadamente vinculada a uma distinção objetiva entre organizações e ambiente e marcada por uma visão apenas restritiva do papel das instituições no que se refere às ações. No âmbito da nova teoria institucional em organizações e a partir de crítica e propostas de autores como Granovetter (1985), DiMaggio (1988), e Oliver (1991), caminhou-se paulatinamente para o reconhecimento de que o papel das instituições é restritivo mas também constitutivo. Esse desenvolvimento da teoria se deu exatamente pela correção do que Dacin, Goodstein e Scott (2002, p. 47) chamaram de “... relativa desatenção ao papel de interesse e agência no delineamento das ações”, o que teve como consequência a recuperação das discussões de mudança e permanência pela perspectiva institucional (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; ZILBER, 2007) e igualmente, a incorporação da possibilidade

de análise institucional da estratégia organizacional. Crescentemente a nova teoria institucional reconhece uma concepção recursiva da relação entre estruturas e agência, admitindo em algum grau o papel ativo dos atores sociais na construção de significados a partir dos quais instituições são interpretadas, formando deste modo o substrato das ações (DACIN; GOODSTEIN; SCOTT, 2002; KOSTOVA; ROTH, 2002; BIDWELL, 2006; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; MEYER; ROWAN, 2006; SEIFERT JR.; MACHADO-DA-SILVA, 2007; ZILBER, 2002, 2007).

Essa é a perspectiva defendida por Bidwell (2006), para quem a teoria institucional se desenvolveu, já em seus primórdios, com essa dupla perspectiva, que ele reconhece como decorrente da dupla força que origina as instituições e que condiciona o processo de institucionalização: poder e seleção por força de mecanismos sócio-adaptativos. Deste modo, institucionalização decorre do uso do poder via mecanismos políticos à disposição das elites. Por outro lado, também decorre de processo de emergência, via adaptação ao ambiente. Em conseqüência, se a institucionalização é "... um processo dirigido por mecanismos políticos" (BIDWELL, 2006, p. 39), por ações intencionais de atores em posição de poder, deve-se também reconhecer que "... instituições criam poder" (p. 38). Esse princípio circular ou recursivo de configuração das próprias instituições é que, quando reconhecido no âmbito da teoria institucional, permite tratar adequadamente o papel de interesses, intenção e consciência, por um lado, e de ambiente institucional, de outro, na explicação das ações visando permanência ou mudança. Igualmente é essa lógica que permitiu à teoria organizacional institucionalista incorporar a discussão de estratégia. É interessante observar o que destacam Ingram e Silverman (2002, p. 11), no que tange ao papel constitutivo das instituições, quando afirmaram que "alguns estudos analisam mudanças nas regras que governam indústrias específicas para mostrar que o aumento nas restrições legais resulta no florescimento daquelas indústrias". Evidencia-se nesses autores uma suposição especialmente importante para a teoria das organizações e para a estratégia: se a intenção estratégica de atores sociais - Estados, organizações e pessoas - é um importante fator explicativo da concepção de certos arranjos institucionais, seus efeitos não podem ser reduzidos a

esse único elemento explicativo. Deve-se considerar o fato de que mesmo instituições públicas e privadas centralizadas (nos termos de INGRAM e SILVERMAN, 2002) apenas emergem dessas intenções, não sendo totalmente explicadas por elas.

O fato teórico importante em tudo isso é que a teoria institucional sustenta hoje que atores sociais conservam capacidade estratégica em face das várias formas institucionais (INGRAM; SILVERMAN, 2002). Na nova teoria institucional esse entendimento passa pela adequada explicação do processo de interação entre atores (sejam eles pessoas ou organizações) e seus contextos ambientais, esforço que na teoria das organizações já conta com mais de uma década de pesquisas e proposições, dentre os quais destacamos os estudos baseados na noção de respostas estratégicas (OLIVER, 1991; MCKAY, 2001; CASILE; DAVIS-BLAKE, 2002).

Oliver (1991) reuniu pressupostos da nova teoria institucional e da dependência de recursos e propôs cinco tipos possíveis de respostas estratégicas em reação a características do ambiente institucional. Tais respostas, variando em um contínuo de conformidade e não-conformidade, são descritas como sendo de aquiescência, compromisso, evasão, desafio ou manipulação e decorrem, segundo aquela autora, principalmente de características concretas do ambiente institucional. Esses fatores preditores da resposta estratégica predominante são: as causas da resposta (busca por legitimidade ou por eficiência); os constituintes ambientais (multiplicidade de agentes e dependência da organização para com eles); o conteúdo da exigência ambiental (se consistente ou não com os objetivos organizacionais); a forma de controle implícita no padrão institucional (se por meio de coerção ou por meio de difusão cultural) e o contexto ambiental decorrente do padrão (grau de incerteza e de interconectividade provenientes).

O modelo analítico de Oliver (1991), baseado principalmente na caracterização do ambiente institucional a partir de seus elementos objetivos e externos, rompeu com o pressuposto de que padrões institucionais constituem-se em forças determinantes das características organizacionais. Por outro lado, ele reafirmou a versão oposta ao determinismo, ao admitir que as respostas aos padrões institucionais se dão mediante leitura intencional e interessada dos atores sociais e

organizações. Com isso manteve intacta a dicotomia explicativa do impacto dos padrões institucionais, o que também se evidencia em grande parte da literatura organizacional posterior relativa ao tema (ALDRICH; FIOLETTI, 1994; ROBERTS; GREENWOOD, 1997; DIRSMITH; FOGARTY; GUPTA, 2000).

Já outros autores vinculados à perspectiva institucional de análise, seguindo pressupostos baseados (principalmente, mas não exclusivamente) na sociologia da estruturação proposta por Giddens (1984), sugerem a necessidade de entender-se a relação entre padrões institucionais e capacidade de agência como sendo recursiva, e não dicotômica, na explicação das ações sociais (RANSON; HININGS; GREENWOOD, 1980; HININGS; GREENWOOD, 1988; SCOTT, 2001; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007). Nesta perspectiva recursiva, as ações estratégicas não são resultantes apenas de contradições e incertezas institucionais ou de diferentes campos institucionais em competição, mas surgem em decorrência dos próprios padrões institucionais. Tem-se então um fluxo mútuo e simultâneo entre padrões institucionais e reações estratégicas. Tais reações, ao mesmo tempo em que refletem, são ordenadas e possibilitadas por aqueles padrões institucionais, também os reproduzem e re-criam (GIDDENS, 1984; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005). No sentido recursivo, a relação entre padrões institucionais e agência estratégica, ao invés de dicotômica, pode ser descrita como co-dependente e de mutualidade constitutiva (LANT; BAUM, 1995; GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007; ZILBER, 2007).

No que se refere a respostas estratégicas, uma idéia básica crescentemente presente na nova teoria institucional é que não se responde a padrões ambientais objetivos e sim ao resultado de um processo de interpretação e, também, que a própria resposta constitui o mecanismo principal pelo qual aquela interpretação específica adquire conotação de externalidade e passa a constituir o próprio ambiente construído ou, ordenado (ZILBER, 2002; WEBER; GLYNN, 2006). Assim, esta perspectiva nega o impacto direto do ambiente organizacional sobre as organizações, admitindo que tal impacto é intermediado por processos de interpretação - os

esquemas interpretativos dos atores sociais relevantes nas organizações (RANSON; HININGS; GREENWOOD, 1980; BARTUNEK, 1984; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1999), podendo-se explicar o tipo de resposta estratégica apenas quando se agrega aquela variável interveniente. Esquemas interpretativos podem ser definidos, de acordo com Ranson, Hinings e Greenwood (1980), como crenças ou 'estoques de conhecimentos' que são explicitados, de forma intermitente, como valores e interesses. De igual modo, admite-se também que o ambiente organizacional - neste caso, institucional - que de fato é relevante para explicar o comportamento estratégico das organizações não é o ambiente objetivo, mas sim o conjunto de características selecionadas e também configuradas pelos próprios atores organizacionais ou, o chamado ambiente institucional de referência.

Assim, neste estudo, a suposição básica é de que os parâmetros de qualidade legalmente prescritos pela legislação brasileira de ensino superior não produziram um padrão único e coerente de respostas estratégicas, em decorrência de não terem tido impacto direto sobre as organizações de ensino superior (IES) que se propunham a regular. Pelo contrário, tais parâmetros foram cultural e cognitivamente filtrados por atores sociais relevantes naquelas IES e, apenas mediante isso, provocaram diferentes respostas estratégicas, sendo estas relacionadas com o significado atribuído por aqueles atores ao ambiente institucional-legal com que lidavam tanto quanto com as exigências concretas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e da legislação complementar relativa à questão da qualidade do ensino superior no país.

Desta forma os pressupostos que fundamentaram este estudo podem ser resumidos nas suposições de que as respostas estratégicas predominantes nas IES estariam vinculadas a interpretações específicas dos padrões ambientais (ou seja, dos critérios de qualidade legalmente prescritos) e do ambiente objetivo resultante da estruturação legal do setor. Estes pressupostos deram origem a hipóteses de pesquisa, especificadas a seguir.

3 DELINEAMENTO DA PESQUISA E MÉTODO

Este estudo foi conduzido no sentido de obter resposta, de forma específica, para as seguintes hipóteses, analisadas predominantemente por meio de procedimentos qualitativos:

1. Os padrões institucionais legais-regulativos não gerarão respostas estratégicas idênticas nas IES consideradas para o estudo;
2. Há relação entre o tipo de resposta estratégica declarada e a interpretação predominante (fonte de eficiência ou fonte de legitimidade) em relação aos parâmetros de qualidade legalmente determinados, nas IES consideradas para o estudo;

2.a) IES cuja resposta estratégica declarada por seus dirigentes for identificada como predominantemente de **conformidade** aos parâmetros determinados legalmente apresentarão interpretação daqueles parâmetros predominantemente como fonte de eficiência;

2.b) IES cuja resposta estratégica declarada por seus dirigentes for identificada como predominantemente de **não conformidade** aos parâmetros determinados legalmente apresentarão interpretação daqueles parâmetros predominantemente como fonte de legitimidade;

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

3.a) IES cuja resposta estratégica declarada for identificada como predominantemente de **conformidade** aos parâmetros legais terão seu contexto ambiental definido predominantemente como possuindo as seguintes características: unicidade, alta dependência, consistência com objetivos, difusão e segurança;

3.b) IES cuja resposta estratégica declarada for identificada como predominantemente de **não conformidade** terão seu contexto ambiental definido predominantemente como possuindo as seguintes

características: multiplicidade, sem dependência, limitação dos objetivos, coerção e incerteza;

Quanto ao seu método, a pesquisa pode ser caracterizada como estudo comparativo de casos. Para Bruyne, Herman e Schoutheete (1991, p. 229), os estudos comparativos permitem estabelecer relações entre variáveis, conceitos e categorias e “fornece[m] meios para uma verificação e ajuda[m] a especificar sob que condições as relações trazidas à luz se verificam”. A estratégia de pesquisa foi predominantemente qualitativa, mas foram utilizados procedimentos quantitativos para classificar as IES pesquisadas de acordo com as suas respostas estratégicas.

O estudo foi dividido em três fases: na primeira fase, quantitativa, utilizou-se questionário enviado a todas as IES do Estado de São Paulo (com exceção de universidades) para coleta de dados referentes às respostas estratégicas daquelas organizações em relação aos parâmetros de qualidade de ensino superior (critérios de qualidade – isto é, titulação docente, instalações físicas e acadêmicas e projeto pedagógico – e procedimentos de avaliação – o Exame Nacional de Cursos, ‘Provão’, e as visitas de comissões de especialistas). Esse questionário teve como base a adaptação feita por Machado-da-Silva (2003) dos tipos de respostas estratégicas a padrões institucionais propostos por Oliver (1991). Continha 23 perguntas, com respostas do tipo escala de Likert de 5 pontos.

Nesta fase, foram enviados 420 questionários diretamente aos dirigentes principais das IES localizadas no Estado de São Paulo. Obteve-se endereço eletrônico daquelas organizações e seus dirigentes por meio de relação oficial das IES disponibilizada no mês de junho de 2003 no *Website* do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Os questionários foram enviados por e-mail no mês de junho de 2003. Um mês após, enviou-se correspondência às organizações que ainda não haviam respondido. Obteve-se, finalmente, 55 respostas, das quais 44 puderam ser aproveitadas (11 questionários foram devolvidos sem preenchimento). As respostas contidas nesses 44 questionários foram submetidas a tratamento estatístico por meio de análise fatorial, inicialmente, e, depois, análise de cluster, recorrendo-se ao pacto estatístico SPSS. Para a análise de cluster utilizou-se o

método K-Means, com 3 clusters: o primeiro grupo identificado foi chamado de grupo de Conformidade Parcial, ficando composto por 29 IES; o segundo grupo, que foi chamado de Cooptação, ficou composto por 4 IES; o terceiro, que foi chamado de Não-Conformidade Parcial, ficou composto por 11 IES. Em função do modo como Cooptação foi definida no estudo, optou-se por trabalhar com apenas dois grupos, reunindo-se para as etapas qualitativas do estudo os grupos Cooptação e Não-Conformidade Parcial.

Para a segunda fase, procedeu-se seleção de 9 IES dentre as 44 respondentes para a composição de um grupo de casos, de acordo com a classificação anteriormente apresentada: IES com resposta estratégica do tipo Conformidade Parcial (5 casos) e IES com resposta estratégica do tipo Não-Conformidade Parcial (4 casos). Estas IES foram selecionadas por meio de escolha proposital (KIDDER, 1987). Buscou-se selecionar IES cujos resultados nas avaliações oficiais de qualidade apresentavam, em princípio, bom desempenho (notas A, B ou, pelo menos, C no 'Provão', na maioria dos cursos, conforme informações disponibilizadas pelo INEP) e cuja localização era de fácil acesso aos pesquisadores (5 casos na capital, 2 na região metropolitana e 2 em cidades do interior). Buscou-se ponderar também o critério de tempo de atuação, de modo a ter IES antigas e novas na amostragem (3 casos com mais de 15 anos; 4 com pelo menos 5 anos e apenas 2 com menos de dois anos de existência).

Os dirigentes principais destas 9 IES foram contatados e, após sua aceitação, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas. No total, foram realizadas 21 entrevistas com dirigentes do primeiro ou, no máximo, segundo escalão daquelas organizações (em apenas um caso foi realizada apenas uma entrevista. Nos demais, foram realizadas pelo menos duas entrevistas por caso). As entrevistas foram gravadas, com autorização dos entrevistados e, posteriormente, transcritas e analisadas por meio de técnicas de análise de conteúdo. Utilizou-se especificamente a análise de conteúdo do tipo categorial, tendo como unidade de registro o tema e buscando evidenciar núcleos de sentido nas falas dos entrevistados. Como critério de registro, utilizou-se presença, frequência, direção, intensidade e co-ocorrência

(BARDIN, 1977). Com base nestes critérios, elaborou-se tabela de referência, que foi utilizada para registrar e organizar os dados extraídos das entrevistas e facilitar sua análise em relação às categorias principais do estudo. Como técnica analítica complementar, foram elaborados mapas cognitivos de cada uma das entrevistas. Especificamente, elaborou-se manualmente mapas do tipo causal (HUFF, 1990), seguindo a estrutura de codificação sugerida por Huff, Narapareddy e Fletcher (1990).

Também foram utilizados dados secundários, obtidos em publicações das próprias IES sob estudo. Estes dados secundários foram organizados por meio de técnicas de análise documental e também analisados mediante as técnicas de análise de conteúdo e mapas causais, anteriormente descritas. Todos estes procedimentos permitiram a análise dos dados caso a caso. Finalmente, uma terceira fase do estudo possibilitou a análise comparativa dos dados, comparando-se os resultados dos casos do primeiro grupo (Conformidade Parcial) com os do segundo grupo (Não-Conformidade Parcial). Como se observa, houve triangulação de dados e também de técnicas analíticas utilizadas na pesquisa.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta parte do artigo, os dados obtidos serão descritos em três etapas, sendo a primeira correspondente àqueles dados que permitiram a classificação das IES pesquisadas de acordo com suas respostas estratégicas, a segunda relativa à interpretação dos critérios de qualidade e procedimentos de avaliação, predominante na cúpula estratégica de nove casos selecionados e, finalmente, uma terceira etapa onde são descritos dados qualitativos relativos ao contexto ambiental, na perspectiva dos dirigentes daqueles casos e de forma comparativa.

4.1 RESPOSTAS ESTRATÉGICAS.

O questionário aplicado a dirigentes de IES do Estado de São Paulo foi assim organizado: questões 1 a 5 referindo-se a respostas do tipo aquiescência; questões 6 a

9 referindo-se a respostas do tipo compromisso; questões 10 a 13 referindo-se a respostas do tipo evasão; questões de 14 a 18 referindo-se a respostas do tipo desafio e, finalmente, questões 19 a 23 referindo-se a respostas do tipo manipulação. Submetidas as respostas dos questionários devolvidos a análise fatorial, obteve-se 8 componentes principais que explicavam 72,611% da variação total das respostas. Utilizando-se o método Varimax de rotação, obteve-se a descrição dos fatores relevantes em cada um dos 8 componentes (Tabela 1).

Tabela 1 - Resultado da Análise de Cluster.

	CLUSTER		
	1	2	3
COOPTAÇÃO	-.29264	1.31397	.29370
RELEVÂNCIA	.11298	-1.61438	.28918
OPOSIÇÃO	-.45257	-.02734	1.20307
AQUIESCÊNCIA	.00179	-.43745	.15435
LEGITIMIDADE	.02618	.58514	-.28180
QUALIF. DOCENTE	-.06638	-.59070	.38981
CERIMONIALISMO	.16336	-1.23452	.01823
DIFUSÃO CRITÉRIOS	.04915	-.11707	-.08701

Fonte: Dados obtidos pelos autores.

Em relação ao componente 1 as questões identificadas como mais relevantes foram as de número 22, 19 e 21. Atribui-se então a este componente o título de COOPTAÇÃO. Já no componente 2 as questões mais relevantes foram as de número 6, 14, 7 e 13, sendo aquele componente chamado de RELEVÂNCIA. No componente 3, as questões mais relevantes foram as de número 16, 18, 17 e 21, por isso sendo chamado de OPOSIÇÃO. No componente 4, identificou-se como relevantes as questões 2, 1 e 5, sendo então chamado de AQUIESCÊNCIA. No componente 5 identificou-se as questões 4, 20 e 9, e chamou-se esse componente de LEGITIMIDADE. No componente 6 identificou-se as questões 10 e 12, sendo este componente chamado de QUALIFICAÇÃO DOCENTE. No componente 7 identificou-se a questão 11, sendo este componente chamado de CERIMONIALISMO. Finalmente, o componente 8 apresentou como questão relevante a de número 3, sendo então chamado de DIFUSÃO DE CRITÉRIOS.

Em seguida esses componentes foram submetidos a Análise de Cluster. Utilizou-se a técnica K-Means para agrupamento dos dados, definindo-se *a priori* o total de 3 grupos. Os resultados obtidos com essa técnica multivariada de análise são na Tabela 1. Naquela Tabela podem ser observados os componentes relevantes em cada um dos agrupamentos. O primeiro deles (cluster 1) apresenta a mais fraca distinção entre os vários elementos. Dentre os componentes que parecem caracterizar o primeiro agrupamento, podem ser observados aqueles denominados de cerimonialismo, relevância, difusão de critérios, legitimidade e aquiescência. Já os componentes chamados de cooptação e oposição não apresentaram relação com este agrupamento. Portanto, pareceu plausível admitir que este é um agrupamento de casos favoráveis aos critérios de qualidade de ensino estabelecidos pelo MEC. Este cluster 1 foi então denominado de Conformidade Parcial. Ele compreendia 29 IES.

No segundo agrupamento (cluster 2) observou-se maior relevância do componente cooptação (e, secundariamente, também legitimidade). Denominou-se então este agrupamento de Cooptação, compreendendo ele apenas 4 IES. Finalmente, no terceiro agrupamento (cluster 3), observou-se a predominância do componente oposição. Denominou-se este agrupamento de Não-Conformidade Parcial, compreendendo ele 11 IES. Desta forma pôde-se caracterizar e distinguir em grupos as respostas estratégicas das 44 IES participantes do estudo.

Para a etapa seguinte da pesquisa, optou-se por escolher cinco casos do primeiro agrupamento, um caso do segundo agrupamento e três casos do terceiro, totalizando 9 casos analisados qualitativamente. Os critérios de seleção destes casos são descritos nos procedimentos metodológicos deste artigo. Deve-se ressaltar que, em função da proximidade conceitual entre os aspectos de cooptação e não conformidade (Oliver, 1991) e em função das respostas observadas naqueles casos, optou-se por trabalhar, na etapa posterior do estudo, apenas com dois grupos, incorporando-se os casos de Cooptação no grupo de Não-Conformidade.

4.2 ESQUEMAS INTERPRETATIVOS E O SIGNIFICADO DOS PARÂMETROS OFICIAIS DE QUALIDADE DE ENSINO NAS IES PESQUISADAS.

No tocante aos dados qualitativos do estudo, a pesquisa buscou evidenciar dados que permitissem investigar o significado dos critérios de qualidade oficialmente prescritos, bem como o significado dos procedimentos oficiais de avaliação, para os dirigentes das IES selecionadas para o estudo. Tais dados se referem aos esquemas interpretativos (valores, crenças e interesses) predominantes entre aqueles dirigentes, nos dois grupos em que as organizações foram divididas, e estão sistematizados no Quadro 1.

ESQUEMAS INTERPRETATIVOS (Principais valores, crenças e interesses)	GRUPO 1	GRUPO 2
Ensino voltado às demandas do mercado. (v)		
Rigor nas avaliações oficiais. (v)		
Aquiescência às exigências oficiais e à legislação. (v)		
Nota no Provão e demais avaliações refletem a qualidade do ensino oferecido. (c)		
Os critérios oficiais não refletem a real qualidade de ensino. (c)		
Titulação docente tem reflexo direto no ensino. (c)		
Titulação docente não é garantia de bom ensino. (c)		
Alta qualificação docente diferencia a faculdade em relação a concorrentes. (c)		
Avaliações oficiais contribuem para a melhora da nível de qualidade nas IES. (c)		
Os critérios oficiais são parâmetros mínimos de qualidade. (c)		
Nota no provão afeta a imagem da instituição. (c)		
Atender os critérios oficiais é um problema mais financeiro que educacional. (c)		
Legislação do ensino superior é formalista. (c)		
Qualidade de ensino se relaciona com a sobrevivência no mercado. (c)		
Construir a imagem da instituição. (i)		
Obter e manter a pontuação exigida pelo MEC. (i)		
Aumentar a atratividade da instituição em relação a novos alunos. (i)		
Diferenciar a instituição em relação a outras concorrentes. (i)		

QUADRO 1 - Principais elementos dos esquemas interpretativos de dirigentes das IES pesquisadas.

FONTE: Elaborado pelos autores, com base em entrevistas com dirigentes das IES pesquisadas.

De início, identificou-se como um dos valores mais relevantes nas IES do Grupo 1 a defesa de avaliações oficiais rigorosas, conforme se observa nos trechos abaixo citados, a título de exemplificação:

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

Eu acho que deveria então ser pra todo mundo dessa forma. [...] Deveria ser ainda uma coisa muito ... com mais rigor. Sabe, ninguém controla o centro universitário, né (Caso 3).

Outros valores foram identificados, contudo em ambos os grupos de organizações: a defesa por ensino superior voltado ao atendimento de demandas do mercado e também a defesa por comportamento de aquiescência às exigências oficiais e à legislação, por parte das IES. Este último elemento dos esquemas interpretativos, ainda que identificado também nas IES do Grupo 2, parece ter significado diferente em relação às IES do primeiro grupo. Além do trecho já citado acima (referente ao Caso 1) e que indica expectativa e defesa da aquiescência por parte das IES, os trechos a seguir indicam esta mesma aceitação positiva em relação a IES do primeiro grupo:

Requisito de qualidade sempre tem que ser atendido. [...] se vem do MEC é porque vem de uma ... de uma deliberação de um organismo superior e que tem que ser ... acatado (Caso 2).

Mas tem que seguir sim. Acho que é ... a legislação pertinente (Caso 3).

Ninguém gosta de ser chamado a atenção. Principalmente por uma coisa que você tinha por obrigação fazer certo e você fez errado, entendeu? [...]. Se não fosse assim não precisava lei. Tendo regra já é assim, você imagina se não tiver. Então eu acho que tem que seguir sim (Caso 3).

Note-se o sentido de obrigação moral atribuído por esses dirigentes à aquiescência em relação às exigências legais. Já em relação aos casos do segundo grupo, o sentido das respostas parece ser diferente, estando mais próximo a um sentido de obrigação moral no intuito de evitar sanções ou mesmo possibilitar a continuidade de existência da organização em face de um contexto adverso:

é essencial [cumprir as exigências legais] porque o MEC quando vai autorizar você a ... a ... a atuar, ele observa exatamente essas questões [...] e ele dá nota pra você baseado nisso (Caso 6).

Bom, tem que atender a lei. É a lei. Não ... não tem discussão sobre isso ... tem que atender. Na aprovação do curso existe um documento em que só pode contratar professores com especialização, e aí a gente busca especialização (Caso 6).

somos obrigados a cumprir, vamos cumprir (Caso 8).

uma das nossas determinações é cumprir rigorosamente a legislação existente, até não concordando com ela ... em alguns pontos. A gente tem

muita coisa pra fazer, tanto coisas que a gente concorda quanto coisas que a gente discorda mas tem que ser feito, são as regras, é a legislação (Caso 9).

No tocante a crenças predominantes entre os dirigentes de IES do Grupo 1, notou-se maior relevância principalmente em torno de quatro noções estreitamente relacionadas aos objetivos deste estudo e que se referem exatamente aos critérios de qualidade e ao 'Provão' enquanto procedimento de avaliação. Em termos deste último aspecto, os dirigentes de vários casos naquele primeiro grupo expressaram acreditar que a nota obtida pelas IES no Provão e nas demais avaliações (comissões de especialistas) reflete, de fato, a qualidade do ensino oferecida aos alunos. Foram muitas as ocasiões em que se pôde notar a força desta crença, tanto em entrevistas quanto na análise de dados secundários:

eu acho que quem tem interesse em acabar com o Provão são [...] no segmento das particulares aquelas que não querem ver expostas as suas deficiências (Caso 1).

[com as notas do Provão] ele [o aluno] vai poder acho que ter essa ... essa convicção de que realmente a proposta da instituição foi boa. Por que? Porque ele teve um resultado bom (Caso 2).

Oferecemos aos nossos alunos modernas instalações, laboratórios de informática, dentre os mais avançados do país, biblioteca totalmente informatizada, centro multidisciplinar de pesquisas, além de outras atividades. Por tudo isso, recebemos conceito A em avaliação feita pelo MEC (Material Publicitário - Caso 2).

Sem isso [sem atender os requisitos oficiais] você não vai chegar a lugar nenhum. Em outras palavras, não vai dar uma verdadeira formação ampla ao aluno (Caso 4).

Vinculadas àquela primeira crença, outras três foram também identificadas entre os dirigentes do primeiro grupo de IES e se mostraram bastante difundidas: as crenças de que titulação docente tem reflexo direto no ensino, de que alta qualificação docente diferencia a faculdade em relação a concorrentes e, finalmente, de que as avaliações oficiais podem realmente contribuir para a melhora do ensino nas IES. Note-se, principalmente em relação a este último aspecto, que se tem difundida neste grupo a nítida noção de relação factual entre os critérios oficiais e a qualidade do ensino oferecido nas IES, bem como de que os procedimentos então estabelecidos oficialmente mensuravam realmente aquela qualidade:

Porque a qualidade é ... os professores são mestres e doutores, nós não teríamos por obrigação legal ter o número que temos, que ta além, mas temos porque temos interesse em oferecer qualidade (Caso 3).

Acreditamos que toda avaliação criteriosa das instituições por organismos oficiais redundarão, sem dúvida, numa melhoria de seu processo educativo. Também assim pensamos em relação às comissões de especialistas que unificam as condições das instituições avaliadas ou visitadas por razão de reconhecimento ou aprovação de novos cursos. Assumimos estes indicativos como pistas e sinalizações de um caminho de maior eficiência e qualidade: um insight de real valor (Regimento interno - Caso 3).

Já no Grupo 2 identificou-se um maior número de crenças difundidas entre os dirigentes, algumas das quais são exatamente opostas a crenças identificadas no primeiro grupo. Dentre estas, merecem destaque as crenças de que os critérios oficiais não refletem a real qualidade de ensino e de que a titulação docente não é garantia de bom ensino, exemplificadas nos trechos a seguir transcritos:

Nem sempre um professor com grande titulação é um bom professor. E às vezes uma pessoa sem titulação pode ser um excelente professor. Acho que uma coisa não está vinculada a outra (Caso 6).

pra começar eu não acredito que essas três dimensões é ... efetivamente traduzam qualidade (Caso 6).

o conceito em si ele não diz nada. Eu até coloco que é uma questão mais cartorial. O problema todo é colocar esse conceito dentro da sala de aula, é manter essa qualidade dentro da sala de aula (Caso 7).

Então os critérios significam qualidade? Para o MEC, sim, eu acho que pra realidade não (Caso 7).

Então a ... falar pra você que os requisitos de qualidade só [isto é, apenas os requisitos] são suficientes ... Às vezes eles são essenciais mas não são ... completos, vamos dizer assim (Caso 8).

Complementarmente, identificou-se também a noção de que tais critérios são, na perspectiva de dirigentes de IES do Grupo 2, apenas parâmetros mínimos de qualidade, noção pelo menos parcialmente oposta à difundida no primeiro grupo, uma vez que implica negar que tais critérios reflitam, de fato, a qualidade do ensino oferecido:

... bom, primeiro porque é o mínimo, e segundo porque é necessário [atender os critérios oficiais], você tem que procurar / acho que ... a fiscalização ta cobrando isso, e eles têm que atender, de uma forma ou de outra, todo mundo vai ter que atender esse mínimo (Caso 6).

As três últimas crenças que se identificou como predominantes no segundo grupo de IES (‘nota no Provão afeta a imagem da Instituição’, ‘atender os critérios oficiais é um problema mais financeiro que educacional’, e ‘legislação do ensino superior é formalista’) são importantes porque indicam o sentido predominante da legislação e dos parâmetros oficiais de qualidade entre aqueles dirigentes, isto é, de que tais parâmetros são, da perspectiva daqueles dirigentes, fonte de legitimidade e por esta razão devem ser atendidos. Os interesses evidenciados nas IES do Grupo 2 (‘obter e manter a pontuação exigida pelo MEC’ e ‘aumentar a atratividade da instituição em relação a novos alunos’) reforçam esta constatação.

Já quando são considerados os valores, crenças e interesses que foram identificados em ambos os grupos (principalmente ‘ensino voltado às demandas do mercado’, ‘qualidade de ensino se relaciona com a sobrevivência no mercado’, ‘construir a imagem da instituição’ e ‘diferenciar a Instituição em relação a outras concorrentes’), parece plausível reconhecer dois fatos: a) que ainda em relação ao Grupo 2, tem-se evidência de que o atendimento aos critérios oficiais de qualidade significa, para aqueles dirigentes, obter e manter legitimidade social; b) que em relação ao Grupo 1 - e em complemento aos valores e crenças identificados apenas naquele grupo - o atendimento dos critérios oficiais significa tanto eficiência no processo de ensino (demonstrar acreditar que tais critérios têm, de fato, relação com o real elevação do nível de qualidade de ensino) quanto a obtenção e manutenção de legitimidade social.

4.2 O AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS IES PESQUISADAS, NA DEFINIÇÃO DE SEUS DIRIGENTES

Com relação à definição do ambiente institucional circundante às organizações estudadas, os dados analisados sugeriram respostas menos lineares do que o que se havia, no início, previsto para o estudo, linearidade que se encontra expressa nas hipóteses orientadoras da pesquisa.

Relativamente ao primeiro aspecto ambiental, isto é, a quantidade de constituintes ou, agentes ambientais implicados na operação das IES sob estudo, na

perspectiva de seus dirigentes, observou-se que no Grupo 1 os dirigentes apresentavam a tendência de definir o ambiente institucional de suas organizações como marcado por dois constituintes principais vinculados à questão da qualidade de ensino: o Estado e o mercado profissional. A análise dos mapas causais produzidos a partir das entrevistas com os dirigentes, tanto quanto a análise dos esquemas interpretativos, indicou a importância do Estado (geralmente representado pela menção ao Ministério da Educação) relacionado, por exemplo, à atração de novos alunos para organização (como no Caso 2) ou com o engajamento da equipe de professores (no Caso 3) ou ainda com a prioridade dada à contratação de professores titulados em cursos de mestrado ou doutorado (no Caso 4).

Quanto ao mercado, evidenciou-se sua importância no primeiro grupo de IES por meio da sua relação positiva com o esforço por atualização de conteúdos programáticos das disciplinas (no Caso 1), na relação positiva entre o ensino de 'coisas práticas' e a facilidade de obtenção de emprego, por parte dos alunos (no Caso 4) e também na explícita relação positiva entre os critérios de qualidade propostos pelo MEC e a formação de bons profissionais (no Caso 5).

No Grupo 2, a definição do ambiente institucional, no quesito relativo ao número de constituintes, também se mostrou tendente à multiplicidade. O Estado, também representado pelo Ministério da Educação, mostrou neste grupo igualmente o constituinte principal, na definição dos dirigentes das IES. O MEC aparece, por exemplo, na definição dos procedimentos de avaliação como sendo 'um monte de regras' (no Caso 6), aspecto também evidenciado na crença de que tais procedimentos possuem caráter formalista, evidenciada neste grupo de IES. O mesmo agente social (isto é, o MEC) aparece também no mapa causal de um dos dirigentes do Caso 7, onde os critérios oficiais de qualidade são representados como sendo diferentes de qualidade de ensino, e também na relação positiva entre a natureza administrativa da IES (faculdade isolada, por exemplo) e o rigor nas avaliações promovidas pelo Estado (no Caso 8).

O mercado aparece como outro constituinte importante, no Grupo 2, na menção à competitividade entre organizações do setor (Caso 6), ou na relação de

implicatura entre qualidade de ensino e formação para o mercado (no Caso 7). Note-se seu duplo sentido, enquanto mercado competitivo entre as próprias IES e também mercado profissional, para o que se destinam os egressos das IES. Outros constituintes observados nestes casos foram os próprios candidatos a vagas no ensino superior e também organismos internacionais de financiamento (Caso 9).

Em relação à dependência das IES para com aqueles constituintes definidos pelos dirigentes como importantes no ambiente, observou-se predominar no Grupo 1 certa ambivalência na definição ambiental, com 3 casos onde predominou descrição de alta dependência e 2 outros casos onde predominou descrição de inexistência daquela dependência para com os constituintes ambientais. Como exemplos de dependência no primeiro grupo de IES, tem-se que no Caso 1 definiu-se a competição no setor das IES privadas (a noção de mercado) como estando positivamente relacionada à sobrevivência das IES. Outro exemplo pôde-se observar na relação positiva entre a nota obtida no Provão e a imagem da instituição, observada em mapa de dirigente do Caso 5. Já no segundo grupo de IES essa dependência mostrou-se mais evidente. Por exemplo, no Caso 6 um dos dirigentes relaciona negativamente a quantidade de recursos destinada pelo Estado para o ensino superior público e o crescimento das IES privadas; no Caso 7 um dos dirigentes relaciona positivamente o atendimento das exigências do MEC e a sobrevivência da IES; e no Caso 9 a necessidade de se manter as avaliações do ensino superior é explicada por um dos dirigentes como proveniente de acordos internacionais estabelecidos pelo governo.

Quanto ao conteúdo do ambiente institucional, isto é, a terceira dimensão do ambiente institucional definida neste estudo, observou-se que em todos os casos do Grupo 1 pôde-se evidenciar consistência entre os parâmetros oficiais e os objetivos organizacionais. Observou-se, por exemplo, a descrição de relação positiva entre o Provão e o desenvolvimento do setor privado de ensino superior (no Caso 1), entre a LDB aprovada em 1996 e a autonomia das IES e também entre as notas obtidas nas avaliações do MEC e a atração de novos alunos (no Caso 2), ou ainda entre a titulação de docentes e a diferenciação da organização em relação a outros concorrentes (no Caso 5).

Por outro lado, entre as IES do grupo de Não-Conformidade Parcial (Grupo 2), observou-se um padrão duplo, com alguns casos onde os dirigentes definiam os parâmetros como consistentes com objetivos de suas organizações (Casos 6 e 7) e casos onde eles foram definidos como limitadores (8 e 9). Por exemplo, notou-se no Caso 6 a relação positiva entre os resultados no Provão e a relação candidato-vaga nas IES. Já no Caso 7 estes resultados foram positivamente relacionados, no discurso dos dirigentes, com a imagem da organização e com a sua sobrevivência (este último aspecto também descrito como proveniente do atendimento das exigências do MEC). Note-se que tais objetivos são eminentemente materiais ou financeiros.

Nos demais casos deste Grupo 2, observou-se a relação positiva entre o atendimento dos critérios oficiais de qualidade e dificuldades na gestão da organização, e também a indicação de que as exigências formais da legislação de ensino não têm impacto sobre a qualidade do ensino oferecido nas IES (Caso 8). Já no Caso 9 as exigências burocráticas do MEC foram relacionadas negativamente com o desenvolvimento de uma boa filosofia educacional. De igual modo, o atendimento dos critérios foi negativamente relacionado à possibilidade de oferta de cursos inovadores e, finalmente, a mesma relação negativa foi indicada no discurso de um dos dirigentes entre a legislação de ensino superior e a gestão das IES. O que parece evidenciar-se, então, entre as IES do Grupo 2 é que os seus dirigentes definem os parâmetros de qualidade como sendo predominantemente consistentes com objetivos materiais ou financeiros das IES, mas limitadores de objetivos que se poderiam chamar de educacionais (ensino com qualidade, formação, filosofia educacional, inovação no ensino).

No tocante ao quarto aspecto do ambiente, em ambos os grupos predominou definição dos parâmetros oficiais de qualidade de ensino como estando sendo disseminados no campo organizacional por meio de mecanismos coercitivos. Exemplificam esta noção a relação positiva entre exigências de organismos internacionais e a utilização de mecanismos quantitativos de controle das IES (no Caso 1), a prioridade de contratação de professores titulados em nível *stricto sensu*, explicada pela exigência do MEC (no Caso 4), e a relação entre a ausência de

mecanismos oficiais para punição das IES e o não cumprimento dos requisitos de qualidade naquelas mesmas organizações (no Caso 5). Notou-se que neste Grupo 1, apesar do reconhecimento do mecanismo coercitivo de difusão dos parâmetros, ocorria defesa daquela coerção: ela foi interpretada por vários dirigentes como necessária para a organização do setor e, portanto, como bem-vinda, como bem se nota no seguinte trecho de entrevista: “Eu vou dizer outra coisa, a gente não tem que ter medo do MEC, o MEC ... tudo bem que fiscaliza. Quando fala de fiscalização todo mundo treme na base. Não tem que tremer. A fiscalização é mais orientadora” (Caso 5).

No Grupo 2 também se observou definição dos parâmetros de qualidade como sendo difundidos e controlados por meios coercitivos, e não por difusão cultural e aceitação espontânea. Isto fica refletido na relação positiva entre ‘fiscalização’ governamental e atendimento dos requisitos oficiais de qualidade (no Caso 6), dentre outros exemplos possíveis. Um outro trecho de entrevista indica também, e com bastante força, esta evidência: “A sensação que muitas instituições têm é de que as vistorias do MEC têm papel de punição. ‘Ah, eu vou fazer deste jeito senão eu vou ser punido” (Caso 6). Uma diferença importante em relação à mesma noção no Grupo 1 é que no Grupo 2, como já se pode notar nos aspectos há pouco descritos, não há defesa daquela coerção: ela tende a ser vista, nos casos do Grupo 2, como sendo prejudicial às IES, em certos casos, como se nota na explicação de que as exigências burocráticas por parte do MEC não afetam positivamente a formação de bons profissionais, no Caso 8. Um dirigente daquela IES resume a noção de coerção vinculada à forma de controle, quando afirma: “Somos obrigados a cumprir, vamos cumprir”.

Finalmente, quanto ao último aspecto ambiental definido neste estudo, a estrutura do ambiente na perspectiva dos dirigentes das IES pesquisadas, observou-se que em apenas um dos casos do Grupo 1 a vigência da legislação relativa aos parâmetros de qualidade foi definida como resultando em maior incerteza ambiental. No Caso 1 identificou-se relação positiva entre descartorialização do ensino superior e aumento da competição no setor e ‘risco de morte para organizações que não se

mexerem´ (segundo relato de um dos dirigentes entrevistados). Por outro lado este mesmo aspecto foi também relacionado com mudanças necessárias e com o desenvolvimento do setor, sugerindo fortemente que a avaliação dada por aqueles dirigentes em relação à maior incerteza no ambiente é positiva.

Nos outros casos do mesmo grupo tais parâmetros foram definidos predominantemente como resultando em estabilização do setor e, portanto, aumento da segurança da organização em relação ao ambiente circundante. Identificou-se, por exemplo, relação positiva entre a forma de avaliação do ensino superior a partir da LDB/96 e o crescimento de IES de menor porte, em decorrência do uso de critérios técnicos e objetivos de avaliação (no Caso 5, organização considerada de pequeno porte pelos dirigentes); outros exemplos foram a relação entre a existência dos parâmetros e a possibilidade de construção de uma identidade organizacional por parte das IES, com conseqüente melhora no processo de atração de alunos, ou ainda a relação entre ausência de regulamentação do setor e um estado que pode ser definido como ´bagunça´ (no Caso 3).

Já nos casos do Grupo 2, observou-se predominância de definição dos parâmetros como causando maior incerteza no setor. Tal constatação deriva de relações e conceitos identificados nos mapas cognitivos dos dirigentes, tais como a noção de que ´a LDB e leis complementares são às vezes extremamente específicas com relação ao que não deveria ser, e outras vezes extremamente aberta, não dando um norte para a atuação das IES´ ou ainda a relação inversa entre expansão do setor de ensino superior (decorrente do novo marco legal) e a qualidade de ensino (no Caso 7). Outro exemplo está na relação positiva entre os critérios de qualidade exigidos pelo MEC e as dificuldades para gestão das IES (no Caso 8) e, finalmente, o aumento dos custos para manutenção das IES, decorrente da necessidade de atendimento das exigências oficiais, no Caso 9.

Um resumo geral destes dados pode ser observado no Quadro 2, apresentado a seguir e que serve de base para as conclusões, apresentadas na próxima seção deste artigo.

5 RESULTADOS E CONCLUSÕES

Os dados analisados anteriormente parecem indicar os seguintes resultados: no que tange ao Grupo 1 (Conformidade Parcial), observou-se que os parâmetros oficiais de qualidade vigentes no período do estudo foram interpretados pelos dirigentes predominantemente como fonte de eficiência no ensino, mas também como fonte de legitimidade. Já o ambiente organizacional com que lidavam então foi predominantemente definido como marcado por multiplicidade de constituintes, com exigências entendidas pelos dirigentes das IES como sendo consistentes com os objetivos de suas organizações, sendo estas exigências controladas por meio de mecanismos coercitivos (em relação aos quais aqueles dirigentes manifestaram aprovação) e como sendo marcado, em termos de estrutura, por maior segurança após e em decorrência da existência dos parâmetros legais.

		GRUPOS	
		1	2
(a) INTERPRETAÇÃO	Eficiência		
	Legitimidade		
(b) DEFINIÇÃO AMBIENTAL	1. Constituintes	Unicidade	
		Multiplicidade	
	2. Dependência	Sim	
		Não	
	3. Conteúdo	Consistência	
		Limitação	
	4. Controle	Ac. Espontânea	
		Coerção	
	5. Estrutura	Segurança	
		Incerteza	

Quadro 2 - Interpretação dos parâmetros oficiais e definição do contexto ambiental nas IES selecionadas.

Fonte: Dados compilados pelos autores.

No Grupo 2 (Não-conformidade Parcial) observou-se que os parâmetros oficiais de qualidade vigentes no período do estudo foram interpretados pelos dirigentes predominantemente como fonte legitimidade. O ambiente organizacional com que lidavam então foi predominantemente definido como marcado por multiplicidade de constituintes, em relação aos quais as IES têm elevado grau de dependência (implicando, para alguns dirigentes, até mesmo na sobrevivência da organização), com exigências predominantemente consistentes com objetivos

materiais ou financeiros mas limitantes do alcance de objetivos educacionais, sendo estas exigências controladas por meio de mecanismos coercitivos (sem o significado positivo ou a aprovação que se evidenciou no primeiro grupo de IES) e como sendo marcado, em termos de estrutura, por maior incerteza.

Conjugados com os dados quantitativos, estes aspectos fornecem respostas para as hipóteses de estudo. De início, foi possível corroborar a hipótese 1: observou-se diferentes respostas estratégicas a um mesmo conjunto de exigências legais. Apesar da simplicidade da hipótese, ela tinha como pressuposto fundamental a noção (cara à teoria institucional) de que as ações têm como fundamento não aspectos objetivos do ambiente e sim processos de percepção e interpretação que atores e sistemas sociais constroem sob o estímulo do ambiente, sendo plausível esperar diferentes significados atribuídos a um mesmo estímulo e, em decorrência, diferentes ações. Por esta razão, este estudo pôs foco sobre o conteúdo simbólico daquelas ações (mais do que no seu conteúdo comportamental), sob a expectativa de que diferenças fundamentais poderiam ser encontradas no significado dado pelos atores à legislação, mesmo quando o comportamento evidenciado por suas organizações parecia, de início, semelhante. Neste sentido é que foram construídas as outras hipóteses.

Quanto à segunda hipótese e às duas sub-hipóteses a ela vinculadas, observou-se nos dados qualitativos que há relação entre respostas estratégicas e o significado atribuído aos parâmetros de qualidade, e que esta relação corrobora o pressuposto na hipótese 2.b, mas não totalmente o pressuposto na hipótese 2.a., conforme sugerem os resultados acima apresentados. Estas hipóteses tiveram como intenção questionar o significado das exigências legais no contexto das IES privadas sob estudo. O que os dados indicaram é que parece plausível concluir que os dirigentes do Grupo 1 interpretaram os parâmetros de qualidade como estando de fato relacionados à real qualidade do ensino ofertado em suas instituições. Já o segundo grupo de dirigentes (ou, IES do Grupo 2) parecem interpretar os mesmos parâmetros apenas como exigências formais, desconectadas do mundo concreto da sala de aula e, portanto, sem relação direta com a questão da qualidade. Para os

primeiros, atender a tais parâmetros era uma questão predominantemente operacional; para os dirigentes do segundo grupo, era uma questão mais simbólica ou cerimonial.

Em termos de análise institucional, os resultados obtidos no tocante às hipóteses 1, 2, 2a e 2b indicam a necessidade de ir além da mera reprodução de padrões objetivos de comportamento como parâmetro descritivo do processo de institucionalização. Note-se que o que este estudo revela é que comportamentos similares (o atendimento das exigências legais, uma vez que, como se indicou na metodologia, todas as IES selecionadas para o estudo qualitativo estavam obtendo bons resultados nas avaliações oficiais) podem esconder diferentes significados e, portanto, diferentes ações. Deste modo padrões aparentemente similares no tempo e espaço podem ser diferentes no que tange ao seu significado, da perspectiva dos atores sociais por eles responsáveis. Quando se pensa que o inverso também pode ocorrer (padrões aparentemente diferentes mas com o mesmo significado), parece igualmente plausível sugerir que o processo de institucionalização social pode se dar em diferentes níveis, seja no plano do comportamento observável, seja no plano do significado. Tratar aquele processo de forma monolítica parece, do ponto de vista dos resultados deste estudo, um equívoco.

Quanto à terceira hipótese e às duas sub-hipóteses a ela vinculadas, observou-se na parte qualitativa do estudo que há relação entre as respostas estratégicas e a percepção e o significado do ambiente organizacional para os dirigentes das IES e, além disso, que tal relação segue, em linhas gerais, o padrão proposto pelas duas sub-hipóteses. Esta terceira hipótese complementa as duas anteriores, no sentido de reforçar a noção de que não são primordialmente elementos da realidade concreta que definem as ações de atores e sistemas sociais, mas sim a percepção e interpretação que aqueles atores constroem, em conjunto, em relação à realidade com que lidam. Esta terceira hipótese foi construída no intuito explícito de confrontar as hipóteses propostas por Oliver (1991) e que seguem orientação realista.

O princípio construtivista subjacente à terceira hipótese, tanto quanto os dados obtidos neste estudo, implicam reconhecer a necessidade de se considerar, pelo

menos enquanto fator explicativo parcial do comportamento organizacional (uma vez que não se procedeu, nesta pesquisa, mensuração e análise das características concretas do ambiente organizacional daquelas IES estudadas), as características ambientais conforme são percebidas e interpretadas por seus dirigentes. Assim, pode-se concluir, no mesmo sentido, que se todas as IES pesquisadas alcançaram resultados objetivos que parecem indicar sua aceitação dos parâmetros de qualidade, é contudo o significado desses resultados que se altera, da perspectiva das próprias organizações e que permite concluir que aqueles resultados, e as ações que levaram a eles, não são a mesma coisa para as IES daqueles dois Grupos. Deste modo, parece plausível, ainda que arriscado, prever que na ausência da pressão coercitiva ou sob o evento de sua diminuição, o segundo grupo de IES tenderia a abandonar aqueles critérios de qualidade ou pelo menos mudar seu comportamento em relação a eles mais intensamente que o primeiro grupo de IES. Aqui está, a propósito, uma sugestão de novo estudo, considerando-se as alterações ocorridas em abril de 2004 em decorrência da aprovação da nova legislação do ensino superior na esfera federal (o novo 'SINAES').

Os resultados do estudo sugerem também e no que tange à teoria institucional, que análises do ponto de vista apenas macro-social – ou seja, que considerem padrões institucionais enquanto estruturas sociais, sem que se dê a devida atenção ao aspecto da capacidade de agência dos atores envolvidos – são limitadas no seu escopo explicativo, provavelmente muito mais do que parece reconhecer significativa parcela dos estudos desenvolvidos naquela perspectiva. Sugerem também que os parâmetros legais estabelecidos pela LDB e pela legislação complementar não compreendem todo o panorama institucional com que lidam aquelas organizações na elaboração de suas ações no que concerne à qualidade de ensino, sendo tal panorama construído parcialmente, ao menos no seu significado, pelas próprias IES e por seus dirigentes, na medida em que respondem a ele. Desta perspectiva, parece mais coerente interpretar aquela macro-estrutura legal como elemento orientador, mas não determinante das ações, e estas como produto autônomo dos atores sociais, construídas em última análise com base em aspectos

locais, de natureza cultural-cognitiva e normativa, mais do que legal-regulativa. Assim, se o estudo não leva a cabo a noção de recursividade entre estrutura social e ação, fornece indicativos da sua pertinência explicativa, na questão do processo de institucionalização da qualidade de ensino superior naqueles casos em específico.

Em termos gerais, estes resultados representam também desafio às teorias que pressupõem - e aos esforços sociais que tentam implementar - a possibilidade de formas externas e coercitivas de controle social. Eles sugerem que a relação entre ambientes e atores ou sistemas sociais é necessariamente intermediada por processos interpretativos e, portanto, não se estabelecerá como relação direta, senão sempre mediata: atores e sistemas tendem a responder a estímulos ambientais atribuindo a eles significados e, com isso, alterando em potência seus propósitos originais. Em resumo e nesta perspectiva, estudar o processo de institucionalização de padrões sociais - no caso desta pesquisa, padrões legais - implica estudar tanto o estímulo original quanto os resultados produzidos pela interpretação e resposta dos atores alcançados por aquele estímulo. Esta constatação, tanto quanto a sugestão de planos de institucionalização feita há pouco e relativa a um possível plano do comportamento visível *vis-a-vis* um plano simbólico, dá margem à conclusão de que instituições não são elementos apenas limitantes mas também potencializadores das ações. Ao reinterpretar determinadas estruturas sociais, os atores estarão simultaneamente reproduzindo aquelas estruturas e, necessariamente, alterando-as, ainda que apenas no plano do seu significado, num primeiro momento. Deste modo o processo de institucionalização se torna passível de ser entendido como processo de manutenção e mudança social, na medida em que é nele (e não por qualquer outra força externa ao próprio processo) que as estruturas sociais encontram expressão cotidiana, no comportamento objetivo dos atores sociais aos quais pretende regular, e também expressão simbólica, mediante a qual tais estruturas sofreram adaptações e serão reconstruídas. O desenvolvimento do setor privado de ensino superior, após 1995, parece atestar esta última afirmação.

REFERÊNCIAS

- ALDRICH, H.; FIOL, C. Marlene. Fools rush in? The institutional context of industry creation. **Academy of Management Review**, v. 19, n. 4, p. 645-670, 1994.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARLEY, S.; TOLBERT, P. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.
- BARTUNEK, J. Changing interpretive schemes and organizational restructuring: the example of a religious order. **Administrative Science Quarterly**, v. 29, p. 355-372, 1984.
- BIDWELL, C. The school as formal organization. In: MARCH, J. (ed). **Handbook of organizations**. New York: Rand McNally, 1965. p. 972-1019.
- BIDWELL, C. Varieties of institutional theory: traditions and prospects for educational research. In: MEYER, H.; ROWAN, B. **The new institutionalism in education**. Albany: State University of New York Press, 2006. p. 33-50.
- BLAU, P. **The organization of academic work**. New York: John Wiley & Sons, 1973.
- BORUM, F.; WESTENHOLZ, A. The incorporation of multiple institutional models: organizational field multiplicity and the role of actors. In: SCOTT, W.R.; CHRISTENSEN, S. (eds). **The institutional construction of organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995. p. 113-134.
- BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- CASILE, M.; DAVIS-BLAKE, A. When accreditation standards change: factors affecting differential responsiveness of public and private organizations. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 180-195, 2002.
- CASILE, M.; DAVIS-BLAKE, A. When accreditation standards change: factors affecting differential responsiveness of public and private organizations. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 180-195, 2002.
- DACIN, M.; GOODSTEIN, J.; SCOTT, W. Institutional theory and institutional change. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 45-57, 2002.
- DIMAGGIO, P. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L (ed). **Institutional patterns and organizations: culture and environments**. Chicago: Bellinger, 1988. p. 3-21.

DIRSMITH, M.; FOGARTY, T.; GUPTA, P. Institutional pressures and symbolic displays in a GAO context. *Organization Studies*, v. 21, n. 3, p. 515-537, 2000.

FLECK, D. Institutionalization and organizational long-term success. **Brazilian Administration Review**, v. 4, n. 2, p. 64-80, 2007.

GARUD, R.; HARDY, C.; MAGUIRE, S. Institutional entrepreneurship as embedded agency: an introduction to the special issue. **Organization Studies**, v. 28, n. 7, p. 957-969, 2007.

GIDDENS, A. **The constitution of society**. Berkeley: University of California Press, 1984.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, 481-510, 1985.

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

HININGS, C.; GREENWOOD, R. **The dynamics of strategic change**. New York: Basil Blackwell, 1988.

HUFF, A. Mapping strategic thought. In: HUFF, A.(ed.). **Mapping Strategic Thought**. Chichester: John Wiley and Sons, 1990. p. 11-52.

HUFF, A.; NARAPAREDDY, V.; FLETCHER, K. Coding the causal association of concepts. In: HUFF, A. (ed.). **Mapping Strategic Thought**. Chichester: John Wiley, 1990. p. 311-326.

INGRAM, P.; CLAY, K. The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 26, p. 525-546, 2000.

INGRAM, P.; SILVERMAN, B. Introduction. In: INGRAM, P.; SILVERMAN, B. **The new institutionalism in strategic management**. Amsterdam: Elsevier, p. 1-30, 2002.

KIDDER, L. (org.). **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 4. ed. São Paulo: EPU, 1987.

KOSTOVA, T.; ROTH, K. Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations: institutional and relational effects. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 215-233, 2002.

LANT, T.; BAUM, J. Cognitive sources of socially constructed competitive groups: examples from the Manhattan Hotel Industry. In: SCOTT, W. R.; CHRISTENSEN, S. (eds). **The institutional construction of organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995. p. 15-38.

MACHADO-DA-SILVA, C. **Sistema de avaliação da CAPES – Programas de Pós-graduação – questionário para coleta de dados.** Curitiba: CEPPAD/UFPR, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C.; FONSECA, V. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In: VIEIRA, M.; OLIVEIRA, L. (orgs). **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas.** São Paulo: Atlas, 1999. p. 27-39.

MACHADO-DA-SILVA, C.; FONSECA, V.; CRUBELLATE, J. Unlocking the institutionalization process: insights for an institutionalizing approach. **Brazilian Administration Review**, v. 2, n. 1, p. 1-20, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C.; FONSECA, V.; CRUBELLATE, J.M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, Edição Especial, p. 9-40, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C.; FONSECA, V.; FERNANDES, B. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M.; OLIVEIRA, L. (orgs). **Administração Contemporânea: perspectivas estratégicas.** São Paulo: Atlas, 1999. p. 102-118.

MCKAY, R. Organizational responses to an environmental bill of rights. **Organization Studies**, v. 22, n. 4, p. 625-568, 2001.

MEYER, H.; ROWAN, B. Institutional analysis and the study of education. In: MEYER, H.; ROWAN, B. **The new institutionalism in education.** Albany: State University of New York Press, 2006. p. 1-14.

Oliver, C. Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views. **Strategic Management Journal**, v. 18, p. 697-713, 1997.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

PECI, A.; VIEIRA, M.; CLEGG, S. A construção do 'real' e práticas discursivas: o poder nos processos de institucionaliz(ação). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, 2006.

QUEIROZ, M.; VASCONCELOS, F.; GOLDSZMIDT, R. Economic rents and legitimacy: incorporating elements of organizational analysis institutional theory to the field of business strategy. **Brazilian Administration Review**, v. 4, n. 1, p. 51-65, 2007.

RANSON, S.; HININGS, B.; GREENWOOD, R. The structuring of organizational structures. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, p. 1-17, 1980.

ROBERTS, P.; GREENWOOD, R. Integrating transaction cost and institutional theories: toward a constrained-efficiency framework for understanding organizational design adoption. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 2, p. 346-373, 1997.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. 2 nd. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SEIFERT JR., R.; MACHADO-DA-SILVA, C. Environment, resources and interpretation: influences in the internationalization strategies of the food industries in Brazil. **Brazilian Administration Review**, v. 4, n. 2, p. 40-63, 2007.

SEWELL, W. H. Jr. A theory of structure: duality, agency, and transformation. **The American Journal of Sociology**, v. 98, n. 1, p. 01-29, 1992.

SGUISSARDI, V.(org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

TOLBERT, P. Institutional environments and resource dependence: sources of administrative structure in institutions of higher education. **Administrative Science Quarterly**, v. 30, p.1-13, 1985.

WEBER, K.; GLYNN, M. A. Making sense with institutions: context, thought and action in Karl Weick's theory. **Organization Studies**, v. 27, n. 11, pp. 1639-1660, 2006.

WEICK, K. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 1-19, 1976.

ZILBER, T. Institutionalization as an interplay between actions, meanings, and actors: the case of a rape crisis center in Israel. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 234-254, 2002.

ZILBER, T. Stories and the discursive dynamics of institutional entrepreneurship: the case of Israeli High-tech after the bubble. **Organization Studies**, v. 28, n. 7, p. 1035-1054, 2007.

NOTAS

(1) Professor e Coordenador do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Estadual de Maringá - UEM. Doutorado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP. Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Paraná. Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Maringá. E-mail para contato: jmcrubellate@uem.br

(2) Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EBAPE). PHD em Administração pela Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Paris (HEC). Mestrado em Sociologia pelo Institut d' Etudes Politiques de Paris e Mestrado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP.

Graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e em Administração Pública pela FGV/EAESP. E-mail para contato: flavio.vasconcelos@fgv.br