



TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA EM ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS: a dinâmica de processos decisórios colegiados em uma universidade pública virtual

Jeferson Margon¹

Lucas Poubel²

Avaliado pelo sistema *double blind review*.

Editor Científico: Maria Amelia Jundurian Corá

RESUMO

O processo de tomada de decisão estratégica compreende inúmeros desafios, tornando-se ainda mais desafiador quando tratado em organizações complexas. As universidades estão inseridas em um contexto denominado complexo em função de serem caracterizadas pela sua autonomia, não linearidade e ambiguidades. Assim, o presente trabalho objetivou analisar os processos de tomada de decisão em um órgão colegiado de uma universidade pública, denominado Comissão Permanente de Avaliação (CPA). Para isso, foi feito um resgate teórico considerando as universidades como detentoras de aspectos burocráticos, mas também reconhecidas como anarquias organizadas, no intuito de caracterizar em que contexto, portanto, se situa a CPA. Assim, esta pesquisa configura-se como de caráter descritivo por meio de estudo de caso, assumindo uma abordagem qualitativa de estudo, sendo os dados tratados por intermédio de análise de conteúdo e análise documental. Como resultado, pôde ser observado que as tomadas de decisão na CPA são caracterizadas como processos fragmentados em função dos jogos de interesses entre os diferentes grupos universitários a eles ligados.

Palavras chave: Organizações Complexas; Universidade Pública; Anarquias Organizadas; Tomada de Decisão Colegiada.

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES – Vitória – ES, Brasil. Professor do Curso de Administração do Centro Universitário do Espírito Santo – Unesc – Campus de Colatina – ES – Brasil. *E-mail:* jef.margon@gmail.com.br

² Mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES – Vitória – ES, Brasil. *E-mail:* lucaspoubel@uol.com.br

ABSTRACT

The process of strategic decision making comprises numerous challenges, making it even more challenging when treated in complex organizations. Universities are inserted in a context function called complex are characterized by their autonomy, non-linearity and ambiguity. Thus, this study aimed to analyze the decision-making processes in a collegial body of a public university, called Standing Committee Assessment (CPA). For this, a theoretical review was made considering universities as having bureaucratic aspects but also recognized as organized anarchy in order to characterize that context, therefore, lies the CPA. Thus, this research sets up as descriptive through case study, thus taking a qualitative approach to study, and the data processed through content analysis and document analysis. As a result, it might be noted that the decision-making in the CPA are characterized as fragmented processes depending on the game of interests between the different university groups attached to them.

Keywords: *Complex Organizations; Public university; Organized Anarchy; Decision Making Collegiate.*

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir da noção de organizações complexas, as universidades são encaradas como organizações caracterizadas pelo elevado grau de complexidade em função de fatores como a autonomia relativa de seus membros, não linearidade de suas dinâmicas de funcionamento, a alta capacidade de auto-organização e dos processos de aprendizagem (CILLIERS, 1998; MCDANIEL, 2007; STACEY, 1996). Tais fatores fazem com que a tomada de decisão estratégica seja extremamente desafiadora, uma vez que diferentes grupos existentes nesses ambientes se articulam politicamente de forma que seus interesses específicos sejam buscados. No entanto, tal configuração também permite que esses interesses se tornem, ao mesmo tempo, alinhados aos objetivos organizacionais, mas, conflituosos com os interesses de outros grupos (PASCUCCI; MEYER, 2011).

Meyer e Mugnol (2004) ressaltam também que aspectos como a lentidão do processo decisório e a burocracia interna contribuem ainda mais para tal cenário, desafiando as estruturas e estratégias mais tradicionais. Dessa forma, com base no que afirmam Meyer Jr., Pascucci e Mangolin (2011), compreender os complexos processos organizacionais das universidades implica determinadamente considerá-las não apenas a partir da ótica burocrática (BALDRIDGE, 1971), mas também como anarquias organizadas (COHEN; MARCH, 1974) e sistemas frouxamente articulados (WEICK, 1976).

Portanto, é diante dessa lacuna que se buscou realizar este estudo, dando enfoque ao contexto complexo (MEYER, 2007) no qual atuam órgãos colegiados (MILLET, 1962) como a CPA. Mais do que isso, entende-se que a importância social das universidades públicas

no Brasil faz com que a realização de estudos sobre elas seja de extrema relevância, especialmente no sentido de avançar na compreensão de suas dinâmicas de funcionamento como meio para alavancar melhorias em seu dia a dia. Diante disso, este estudo foi realizado a partir da análise de processos decisórios da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), referentes à Comissão Permanente de Avaliação (CPA), tendo como objetivo analisar seu processo resolutivo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão permeia diversos âmbitos da sociedade, como nas organizações privadas, públicas, sem fins lucrativos, instituições religiosas e até mesmo na família, o que faz com que essas diversas formas de organizações demandem de seus gestores diferentes abordagens em seu dia a dia de trabalho. Da mesma forma, existem também múltiplas concepções sobre o que é ser estratégico para sua gestão, embora muitas delas concordem que “a transformação de intenções em ações, em especial, tem se mostrado um grande desafio para os gestores organizacionais” (MEYEU; PASCUCCI; MANGOLIN, 2012, p. 51). Independente do contexto, tal aspecto abre espaço para que pesquisadores de muitas áreas do conhecimento desenvolvam estudos sobre as decisões organizacionais (PETTIGREW, 1973). De forma particular, Rizzatti e Dobes (2003) consideram que os processos de tomada de decisão nas universidades precisam ser mais bem discutidos na medida em que, ao envolver diferentes modelos teóricos, demonstram os desafios e pluralidades que abarcam o cotidiano dos seus gestores.

2.1 Universidades como Organizações Burocráticas e Complexas

As universidades, como organizações de ensino, são instituições burocráticas, entendendo burocracia a partir do tipo ideal weberiano. Tendo como base esse modelo, essas instituições são tidas como unidades sociais burocráticas, baseando-se nos princípios de uma organização racionalmente disposta para o alcance de sua eficiência (WEBER, 1982; RIZZATTI; DOBES, 2003). A hierarquia, nesse modelo, determina a disposição dos atores organizacionais em função de regras claras sobre as atividades de cada um, sendo responsável (a burocracia) ao mesmo tempo pelo controle do exercício da autoridade burocrática e seus limites (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

No entanto, apesar de as universidades apresentarem muitos aspectos do tipo ideal weberiano de burocracia (RIZZATTI; DOBES, 2003), isso não é suficiente para a análise de outros aspectos da dinâmica de tais organizações, como a formulação de políticas

universitárias e os tipos de poder informais nelas presentes (LEITÃO, 1995). Esses aspectos fazem com que as decisões estratégicas em seus diversos âmbitos não sejam resultado apenas de aspectos burocráticos.

É nesse sentido, portanto, que as universidades podem ser entendidas também como organizações complexas, em função de possuírem características como a pluralidade de objetivos presentes em seu contexto, a dificuldade em medir seus resultados, a autonomia dos profissionais que as compõem, bem como por possuírem estruturas de autoridade interna difusas e fragmentadas (LOCKWOOD, 1985). Ao mesmo tempo, uma enorme variedade de processos e atividades independentes encontra-se simultaneamente inter-relacionada (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2011). Para Baldrige (1983), as universidades compõem ainda muitos jogos políticos envolvendo sua gestão, em função da existência de variados grupos de interesses, muitas vezes divergentes, e tecnologia complexa.

Assim, as organizações de ensino ainda não são capazes, muitas vezes, de lidar com tal complexidade, ignorando constantemente questões muito particulares de seu *locus* de atuação (MEYER, 2007). A intangibilidade do produto gerado pelas instituições de ensino, o conhecimento, alinhada aos aspectos de seu perfil complexo (ambiguidades, conflitos internos, não linearidade etc.) torna a prática da gestão um enorme desafio. Dessa forma, visando atender às necessidades de entendimento de alguns dos elementos não comportados pela ótica burocrática, os tópicos seguintes tratarão dos conceitos de anarquias organizadas e de tomada de decisão colegiada, conceitos que permitem tratar de aspectos além dos formais e burocráticos nas universidades, alinhando-se à ideia de que essas organizações são complexas.

2.2 O Conceito de Anarquias Organizadas e Tomada de Decisão Colegiada

O que se percebe nas universidades é o uso contínuo de mecanismos de controle e coordenação com finalidades estritamente performáticas, muitas vezes incompatíveis com tais organizações complexas por focar apenas em pressupostos clássicos das teorias em administração (FITTIPALDI, 2005). Isso tem resultado na incapacidade dos estudos tradicionais em dar conta das ansiedades com as quais os gestores dessas organizações lidam cotidianamente. Assim, observando essas questões limitadoras referentes a abordagens centradas apenas na ótica tradicional, que alguns autores propuseram novas abordagens analíticas com o objetivo de avançar na compreensão desse tipo de organização.

Uma das novas propostas é perceber as universidades como organizações que possuem aspectos de anarquias organizadas (COHEN; MARCH, 1974), entendendo, a partir desse conceito, que essas organizações possuem forte predominância de tomadas de decisão autônomas por parte de seus integrantes, caracterizando tais ambientes pela ausência de controle (MEYER, 2005), concebida, então, não como desorganização, mas como a não centralização rígida no que se refere aos aspectos ligados à decisão estratégica.

Cohen, March e Olsen (1972) consideram o ambiente de organizações denominadas anarquias organizadas como contextos incertos e em mutação contínua, em que a tomada de decisão estratégica não se limita a aspectos estritamente formais e racionais, mas, além disso, como produto de diversos processos caracterizados pela ambiguidade. Segundo os autores, são três os fatores, por eles denominados propriedades gerais intrínsecas do processo de tomada de decisão, que pressupõem organizações como anarquias organizadas: (1) as organizações operam com um padrão de escolhas inconsistentes e mal definidas, no sentido de dispersão de ideias em detrimento de uma estrutura coerente; elas são mais descobertas do que realizadas a partir de uma base de atuação predefinida; (2) a base tecnológica é classificada como não clara, no sentido de as ações serem geradas por tentativa e erro e por aprendizado de experiências passadas; (3) há fluidez no envolvimento dos participantes, gerando incertezas e mudanças constantes sobre a articulação entre tomadores de decisão e o público-alvo (COHEN et al., 1972).

Em resumo, pode-se considerar que os pontos que regem esse modelo são (1) a falta de diagnóstico exato dos problemas em função do desconhecimento do todo organizacional; (2) a necessidade de apresentar alguma proposta de solução para tais problemas e (3) a dinâmica de escolha de preferências por alguma solução por parte dos estrategistas organizacionais (FITTIPALDI, 2005). Um conceito atribuído às organizações consideradas complexas, e que se encontra próximo à abordagem de organizações como anarquias organizadas, é o de organizações como sistemas frouxamente articulados, proposta por Weick (1976).

O que caracteriza uma organização como sistema frouxamente articulado de outras organizações é o fato de seus atores organizacionais possuírem alguns pontos de interseção entre si, mas, paralelamente, possuírem certo grau de autonomia e independência, fatores que afetam diretamente a dinâmica de suas ações (WEICK, 1976). Essa característica “faz com que iniciativas estratégicas surjam de diferentes áreas e agentes internos, independente das preferências formalmente estabelecidas nos planos da alta administração” (JUNIOR; MEYER; PASCUCCI; SANTOS, 2011, p.131).

Aspectos característicos de organizações, como anarquias organizadas e sistemas frouxamente articulados, como incerteza, pluralidade de pensamentos, ambiguidades e fluidez no envolvimento dos atores participantes das decisões estratégicas, abrem espaço para avanços na compreensão da dinâmica de jogos políticos em meio aos processos de decisão estratégica nessas organizações, entendendo esses jogos como frutos do embate entre coalizões de sujeitos com interesses divergentes (PETTIGREW, 1985). Em função dessa configuração, Bataglia (2006), ao referir-se ao conjunto de soluções possíveis para esses conflitos políticos, considera a existência do que chama de motivo-misto. Nele, as soluções para os conflitos comportam tanto preferências de tomadas de decisão opostas entre as partes, quanto preferências por soluções similares entre as partes.

As universidades, especificamente, por serem constituídas por comunidades de estudiosos, são comumente compostas por órgãos colegiados responsáveis por processos de tomada de decisão (RIZZATTI; DOBES, 2003). O modelo colegiado, segundo Millet (1980), implica que os trabalhos das universidades devam ser realizados por intermédio da participação da comunidade universitária como um todo, por meio de sujeitos que representem seus diversos âmbitos, mostrando-se “como o mais razoável método de organização universitária, onde as decisões se tomam por consenso” (RIZZATTI; DOBES, 2003, p. 4).

Assim, Rizzatti e Dobes (2003) compreendem que a prática de tomada de decisão é regida pelo modelo colegiado. Para Bernardes (2005), a gestão colegiada, situada, portanto, em um contexto caracterizado por sistemas frouxamente articulados e com aspectos de anarquia organizada, estabelece comunicação de maneira mais horizontal, aumentando a autonomia na resolução de problemas e de forma igualmente distribuída entre os seus membros. Dessa maneira, a gestão colegiada propiciaria meios para tratar de paradoxos e ambiguidades organizacionais (RIZZATTI; DOBES, 2003), dado que nesse contexto todos os membros dos órgãos colegiados, uma vez representando os diversos âmbitos da universidade, possuiriam igualdade de poder decisivo, com autonomia, objetivando a descentralização e qualidade das discussões por meio do envolvimento dos diversos grupos (BERNARDES, 2005).

Vistos os aspectos teóricos acerca da tomada de decisão estratégica em órgãos colegiados de universidades, a sessão seguinte tratará dos aspectos metodológicos que orientaram a elaboração deste trabalho.

3. METODOLOGIA

3.1 *Design de Pesquisa e Coleta de Dados*

A realização de pesquisas em contextos característicos de organizações complexas e como sistemas frouxamente articulados configura-se num grande desafio metodológico, segundo Montenegro (2011). Isso se dá em função da dificuldade do pesquisador em perceber e compreender as características mais sutis e não regulares presentes nos processos observados (MONTENGRO, 2011). Nesse sentido, este artigo lançou mão de um estudo de caso na Comissão Permanente de Avaliação (CPA) da UFES, tendo como objetivo principal analisar seu processo de tomada de decisão do referido órgão.

Entende-se por estudo de caso a elaboração de um exame detalhado acerca de determinada unidade social, que seja uma organização, um grupo ou comunidade, tendo como resultado uma visão bem detalhada do objeto tido como foco do estudo (ISAAC; MICHAEL, 1979). Assim, esta pesquisa apresenta um caráter descritivo, visto que se assume tal caráter “quando se deseja descrever as características de um fenômeno” (RICHARDSON, 1999, p. 66).

A fim de realizar esta proposta, como instrumentos de coleta de dados (RICHARDSON, 1999), foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três membros da comissão estudada visando analisar, por meio de seus discursos, as características do processo decisório na CPA. As entrevistas, tidas como dados primários para a pesquisa, foram realizadas de acordo com a disponibilidade de cada um dos membros da comissão em participar da pesquisa, o que caracteriza uma amostra não probabilística ou intencional (RICHARDSON, 1999). Também foram analisados documentos, como leis e portarias que regem o trabalho dos membros da comissão, sendo tais documentos considerados como dados secundários. Esta pesquisa é caracterizada, assim, como de caráter qualitativo (YIN, 2005). O período analisado está compreendido entre abril de 2013 a agosto de 2014, quando se deu a vigência de atuação dos membros em exercício da CPA.

Como método de análise, foi adotada a análise de conteúdo, compreendendo-a como um conjunto de instrumentos metodológicos aplicados a discursos diversos ou mesmo “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 1977, p. 31), análise essa caracterizada pela objetividade, sistematização e inferência (RICHARDSON, 1999). Dentro de análise de conteúdo, optou-se neste trabalho pela construção de análises categoriais *a posteriori*, ou seja, como resultado emergente proveniente das idas e vindas entre material de análise e teoria, realizada pelo pesquisador (FRANCO, 2008). Optou-se pela análise categorial por ela permitir tomar “a totalidade de um texto, passando pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido” (BARDIN, 1977, p. 37).

3.2 Caracterização da CPA

A Comissão Permanente de Avaliação (CPA) é um órgão presente em todas as instituições de ensino de nível superior, públicas ou privadas, responsável pelos processos de avaliação internos, bem como servir de canal de fluxo de informações requeridas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). As CPAs foram criadas a partir da Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), além de outras providências. O artigo 11º dessa lei apresenta as seguintes diretrizes a serem seguidas a fim de alcançar as propostas da comissão:

I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior

Assim, a CPA na UFES tem como dimensões a serem buscadas, visando atender às diretrizes da Lei nº 10.861/2004, fatores como a missão e o plano de desenvolvimento institucional, as políticas de ensino (nas suas mais diversas manifestações, seja graduação, pesquisa, pós-graduação, extensão, bolsas de pesquisa etc.), responsabilidade social, comunicação com a sociedade, políticas de pessoal, organização e gestão da instituição, infraestrutura física, planejamento e avaliação da instituição, políticas de atendimento aos estudantes e sustentabilidade financeira.

A Comissão Permanente de Avaliação da UFES, através da portaria nº 889 de 12 de abril de 2013, foi constituída por seis membros, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Constituição da CPA

Número de Membros	Representação
01	Servidor da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
01	Professor com reconhecida competência em gestão da educação superior
01	Servidor Técnico-Administrativo com reconhecida competência em gestão da educação superior
01	Aluno regular da graduação
01	Membro do Conselho Estadual da Educação
01	Membro da sociedade civil com notório saber científico ou filosófico ou artístico

Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir da resolução nº 14/2004, além da CPA, a universidade em questão também conta com a presença das Comissões Próprias de Avaliações de Cursos (CPAC). Como consta no artigo 6º dessa resolução, todos os cursos de graduação da universidade terão uma CPAC com o intuito de garantir a avaliação interna dos cursos, envolvendo para tal membros da comunidade universitária e da sociedade civil organizada. Como tratado em parágrafo único do referido artigo, as CPACs devem desempenhar suas atividades em parceria e subordinadas à CPA, enviando a esta última os Relatórios Parciais de Avaliação – RPA. Os instrumentos de avaliação da CPA, conforme artigo 8º da lei anteriormente citada, são revisados e adequados periodicamente aos instrumentos de avaliação definidos pelo INEP e pelo SINAES. O artigo 10º, por sua vez, trata da obrigação dos órgãos de gerenciamento da universidade para com o fornecimento de todas as informações e dados que a CPA considerar necessários como forma de possibilitar a confecção do Relatório Geral de Avaliação.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Tendo apresentado os tópicos referentes ao *design* desta pesquisa, parte-se agora para a análise e discussão dos dados. Como apontado por Richardson (1999), após analisados, os dados podem ser classificados a fim de facilitar a análise das informações. Seguindo Bardin (1977), um dos critérios para tal classificação é o expressivo, sendo ele utilizado neste trabalho visto que suas categorias possibilitam a classificação de questões de linguagem. A Tabela 2, a seguir, contém as categorias de análise geradas a partir da análise de conteúdo.

Tabela 2 – Categorias de Análise

ENTREVISTADO	SOBRE DECISÃO COLEGIADA	COMO A CPA DECIDE	OBJETIVOS DA CPA	DIFICULDADES COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA UNIVERSIDADE
E1	É um tipo de gestão vista como parceira essencial para o tipo de organização que é a universidade.	Tudo que não corresponda à coletividade não é aceito.	Detectar e propor melhorias às diversas unidades de gestão da UFES que afetam a qualidade dos cursos.	Desconhecimento do papel da CPA por parte de alguns atores de certos órgãos da universidade com os quais a CPA lida. Possibilidade que os sujeitos têm de acatar ou não as sugestões da CPA.

E2	Gestão fiscalizadora e parceira dos grupos (colegiados, centros etc.) ligados diretamente aos cursos.	Decide através de acordo entre os membros.	Servir de elo entre o INEP/MEC e a universidade de forma autônoma e imparcial.	Alinhar as diretrizes e demandas vindas do MEC à realidade da universidade percebida pelos membros dos diversos órgãos. Desconhecimento do que representa a CPA.
E3	Mecanismo que funciona; efetividade.	Tendo em vista seu papel operacional; Não compactuando com jogos políticos em busca de interesses próprios.	Ser intermediária entre Governo e universidade, mas também ser capaz de fazer propostas por conta própria, sobre a realidade local.	Obter participação dos demais órgãos da UFES em suas próprias propostas, ou seja, não apenas nas demandas vindas do Governo Federal.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Primeiramente, embora as visões dos membros da CPA sobre o trabalho que desempenham tenham se mostrado semelhantes com relação ao entendimento de que o trabalho da comissão é decisivo para a busca permanente por qualidade dos cursos da universidade, em outro ponto suas visões mostraram-se distintas. Como se pode observar na Tabela 2, enquanto os E1 e E3 restringem suas visões da CPA (como órgão colegiado) como uma parceira da universidade que tem o papel de garantir a efetividade dos trabalhos de avaliação na instituição, o E2, além disso, vê a comissão como um órgão fiscalizador e intermediador de conflitos.

Como consequência dos papéis percebidos pelos entrevistados, o processo de decisão colegiada é reafirmado por eles como fundamental para as estratégias da CPA, uma vez que, exercendo a comissão também o papel de intermediadora de conflitos, tal caráter colegiado tem potencial de integrar os diversos âmbitos da universidade nas tomadas de decisão estratégica. Assim, corrobora-se com o entendimento de Baldrige (1983) no sentido de que o modelo de decisão colegiada mostra-se como adequado ao contexto universitário por considerar e envolver suas ambiguidades nos processos de tomada de decisão por meio da representação dos diversos setores. Dessa forma, destaca-se a importância, na visão dos entrevistados, da permanência e manutenção da CPA como órgão colegiado na universidade, como se percebe quando o E1 relata que *numa instituição onde há predomínio da diversidade, de conhecimento, vivência e escolhas* (referindo-se à UFES),

tudo o que não representa o coletivo simplesmente não tem efeito nenhum na comunidade (E1).

Também nesse sentido, o E2 aponta em seus relatos para a importância de a CPA se constituir como órgão que goza de alto grau de autonomia. Contudo, evidencia que tal autonomia, muitas vezes, não representa por si só condição suficiente para efetivar decisões estratégicas. Segundo o entrevistado, ao mesmo tempo em que a comissão é instituída como autônoma, em certas situações ela precisa construir uma relação de parceria com outros órgãos da universidade como meio de efetivar decisões estratégicas, como se percebe nos fragmentos a seguir referentes à relação entre CPA e administração central da universidade.

Apesar de ser parceira e querer ser parceira da administração central, ela (a CPA) pode apresentar sugestões e críticas que de repente não a agradem (a administração central), e a gestão central não pode tirar a gente. Se tirar levanta uma “lebre esquisita”. Pode gerar problemas para a própria administração (administração central da universidade), (E2).

Quando há dificuldade (por parte da CPA junto a qualquer órgão da universidade), podemos indicar que a administração central da universidade faça um debate junto a estes órgãos, seja ele um centro de ensino, conselhos [...] (E3).

O primeiro relato aponta para as consequências positivas de a CPA se configurar como órgão que goza de elevado grau de autonomia, uma vez que o entrevistado alega que, mesmo que a administração central da universidade não esteja satisfeita com qualquer decisão tomada pela comissão, ela nada pode fazer uma vez que qualquer interferência sua a colocaria em uma situação de descrédito diante da comunidade universitária. Assim, uma vez que a CPA possui tal autonomia decisória, as relações que ela estabelece com a administração central da universidade não são relações de submissão, mas sim de parceria, principalmente quando se trata de demandas divergentes relativas aos diversos grupos universitários, como evidencia o segundo relato exposto acima.

Assim, é possível notar que, embora a comissão atue com autonomia com relação à administração central da universidade, em determinados momentos esta é acionada como forma de exercer pressão junto aos diversos órgãos universitários a favor da CPA, no sentido de que ela atinja suas propostas de tomada de decisão estratégica. É possível notar ainda que, apesar de ser uma comissão constituída por representantes de todos os âmbitos da comunidade universitária, a CPA enfrenta desafios em seu trabalho de orientação e suporte na avaliação dos cursos da universidade, ou seja, nem sempre consegue representar de maneira efetiva todos os grupos universitários em suas decisões. No

decorrer da análise das falas do E3, notou-se que esse aspecto é reflexo da existência de interesses políticos divergentes, mesmo dentro de um mesmo grupo universitário, como nos centros que compõem a instituição, como o relato a seguir evidencia.

Para efeito prático a gente consegue identificar o problema, debater e levar para alguns órgãos, como centros e colegiados, vendo também boa receptividade. No entanto, entre a boa receptividade e a efetividade da ação proposta não cabe à CPA, ela não tem a função de executar a tarefa. Nem sempre a gente tem um bom retorno, ou seja, uma ação efetivada como foi proposta. Isso depende de diversas variáveis, como professores, alunos, do próprio departamento (E3).

Esse relato representa certa contradição em meio às falas do E3 referentes à efetividade das ações propostas pela comissão, pois, embora ele tenha dito anteriormente (como mostra a Tabela 2) que a decisão colegiada representa um importante processo para as estratégias da universidade por representar o todo acadêmico em função da composição dos membros da comissão, ainda assim ele reconhece que as propostas sugeridas pela CPA encaram resistências quando entregues às instâncias diversas da universidade. Como se percebe no trecho acima, embora os mais diversos grupos da universidade estejam contemplados nas tomadas de decisão estratégica da CPA por meio da dinâmica de composição de seus membros, a efetividade na implementação das decisões estratégicas não é garantida, uma vez que certas nuances referentes à composição dos grupos universitários (como diferenças de interesses entre alunos, professores e membros do próprio departamento dos cursos) podem não ser consideradas por aqueles que representam esses mesmos grupos na CPA.

Como consequência, o que se percebeu em meio às falas dos entrevistados, por exemplo, é que a principal dificuldade em realizar o trabalho da CPA é que nem todos os grupos da universidade se mostram dispostos a cooperar com as atividades da comissão. Segundo o E1, nos casos das ocorrências com relação aos cursos, especificamente, isso se dá geralmente naqueles mais tradicionais da universidade. Assim, a fala do E1, apresentada a seguir, permite compreender os aspectos envolvidos nessas relações ambíguas expostas nas falas do E3: os aspectos políticos (PETTIGREW, 1973) das tomadas de decisão estratégicas que as tornam incertas, mesmo quando inseridas em órgãos colegiados. Para esse entrevistado, os membros dos cursos mais tradicionais *são muito resistentes a entender que algum profissional que não seja da área dele possa fazer algum tipo de enriquecimento para o curso (E1)*.

Nota-se, assim, a necessidade de os membros da CPA desenvolver articulações políticas como mecanismo de efetivação de seu trabalho. O que gera tal necessidade política nesse

ambiente são os fatores tratados por Rizzatti e Dobes (2003) com relação aos aspectos burocráticos como componentes da realidade organizacional, evidenciando a presença de princípios burocráticos na dinâmica organizacional da universidade, representados nesse caso pelo entendimento de que qualquer atividade na universidade só deve envolver profissionais de sua área em função da especialização exigida para tal, de maneira que, quando os membros da CPA apresentam sugestões a determinados cursos, por não serem especialistas naquelas áreas, têm suas orientações ignoradas. Assim, o que se percebe é que as premissas da tomada de decisão colegiada, tidas como essenciais à realidade múltipla das universidades, acabam encontrando barreiras em sua execução em função da existência de princípios burocráticos fortemente cristalizados.

O E2, compartilhando dessa visão de dificuldade da CPA em realizar seu trabalho, relata que:

a gente tem a necessidade de coletar informações mas não somos retribuídos ou não da forma como solicitamos. Isso varia de acordo com o entendimento do ator que está lá na ponta, se isso é necessário ou não. É comum não termos resposta no tempo e na qualidade que precisamos, por desconhecimento ou simplesmente pelo posicionamento destes profissionais com quem lidamos (E2).

Esse relato mostra dois outros aspectos desafiadores para a tomada de decisão colegiada na universidade: em primeiro lugar remete ao desconhecimento do todo organizacional por parte dos sujeitos (FITTIPALDI, 2005), quando o E2 diz que as necessidades não são atendidas no tempo demandado. Somado a isso está ainda o desconhecimento da comunidade universitária em geral sobre o trabalho da CPA, como o relato a seguir exemplifica: *Talvez o que falta agora é a gente pensar em como divulgar para que a comunidade acadêmica se aproprie disso como mecanismo de contato (E3).*

Em segundo lugar, quando o E2 diz que, além do desconhecimento, um dos fatores que fazem com que a comissão não obtenha resposta no tempo e na qualidade que precisa é *simplesmente o posicionamento destes profissionais com quem lidamos*, ele evidencia o poder de influência do caráter autônomo dos diversos sujeitos com os quais eles lidam (MEYER, 2005) e o reflexo disso no desempenho do trabalho da comissão.

Assim, a autonomia dos diversos atores organizacionais na universidade com os quais lidam os membros da CPA/UFES, além de ser característica também do trabalho dos próprios membros da comissão, evidencia de maneira prática os pressupostos apresentados por Cohen e March (1974) sobre organizações como anarquias organizadas. Em consonância com os pressupostos apresentados por Fittipaldi (2005), tais manifestações de ambiguidade nos processos de tomada de decisão se contrapõem ao do pensamento de que os

processos decisórios ocorreriam como meros de processos racionais e mecanicistas visando resultados performáticos claramente definidos. Ao contrário, o que se percebeu foi que a CPA, assumida como órgão colegiado imerso em um contexto organizacional mais amplo caracterizado como anarquia organizada (WEICK, 1976), se apresenta como possuindo processos decisórios caracterizados, na verdade, pela fragmentação, barganha e incerteza, como o relato do E1 a seguir exemplifica:

estamos tendo muita resistência em realizar um trabalho com um grupo, pois tivemos muita resistência com o coordenador, ele disse que era difícil. Então a gente está procurando agora outras pessoas que podem nos ajudar a unir o grupo (E1).

Esse relato evidencia que os processos decisórios da CPA são imersos em sistemas frouxamente articulados por significar que os atores organizacionais nesses sistemas se encontram ligados ou dependentes a diversos outros atores, mas ao mesmo tempo possuem certo grau de autonomia e independência. No caso do relato, fica claro como o entrevistado aponta para uma situação em que o coordenador, que burocraticamente seria o responsável por dialogar com a CPA sobre os assuntos a ele pertinentes, usa as articulações a fim de não negociar com a comissão. Com isso, a comissão, representada pelo entrevistado, precisa articular-se com outros gestores que não o coordenador, mas que tenham potencial de possibilitar a fluidez dos processos de decisão com a comissão.

Já sobre a finalidade maior do trabalho desempenhado pela CPA na universidade, todos os entrevistados relataram o papel de mediadora entre as diretrizes e demandas advindas do MEC e outras instâncias do Governo Federal. No entanto, o E3 assume também como postura da comissão a necessidade de desenvolver proposições próprias a serem levadas às instâncias diversas da universidade. Em seu dizer,

Para ocorrer um trabalho melhor de avaliação seria necessário que a universidade através da CPA ou mesmo de outros órgãos, criar outros indicadores que não exclusivamente os do MEC para que a gente consiga atender aquelas realidades específicas nossas que o MEC não abrange. Falta a gente se conhecer um pouco mais para que a gente não tenha propostas apenas para o MEC, mas também para a administração da universidade. Para isso precisamos de uma avaliação mais real, mais próxima da realidade do estudante aqui dentro da universidade, seja do servidor técnico administrativo seja até mesmo do servidor docente (E3).

Essa fala permite avançar no entendimento do processo de tomada de decisão na CPA dessa universidade estudada, uma vez que por meio dela nota-se que o entrevistado compreende que apenas as demandas do MEC, as quais a comissão tem dever de atender, não representam a totalidade do papel que ela deve desempenhar na universidade. Esse

entendimento por parte do entrevistado influencia diretamente em seu posicionamento diante das decisões estratégicas exigidas no decorrer dos trabalhos, levando para as reuniões da comissão demandas para além daquelas formalizadas e advindas de órgãos governamentais, provenientes de sua relação com indivíduos e grupos da universidade. Essas pautas locais apontadas pelo E3 como de extrema importância para o trabalho da CPA referem-se, portanto, àquelas pautas oriundas da universidade, ou seja, não são provenientes dos indicadores demandados pelo MEC e demais órgãos governamentais. Em função disso, a efetivação de tais pautas representa um grande desafio no contexto universitário quando propostas pela CPA junto aos demais órgãos universitários, como o relato a seguir exemplifica:

O ideal seria que conseguisse efetivamente discutir diversos assuntos, principalmente quanto à avaliação interna da universidade junto às diversas instâncias da mesma, até as bases. Na prática é diferente. A gente não consegue fazer isso com tanta frequência. A gente consegue fazer isso em casos mais pontuais, como quando chegam recomendações do MEC, quando há algum processo de avaliação de curso para entrar acompanhando ou quando recebemos dificuldades do próprio INEP via sistema de avaliação em relação a alguns cursos com conceito ou notas baixas na graduação ou pós-graduação. Portanto, a gente não consegue trabalhar de forma universal hoje (E3).

O trecho acima expõe a dificuldade da CPA/UFES em conseguir aderência por parte dos grupos universitários com os quais trabalha, no que se refere à adesão a pautas que não sejam de origem governamental, ou seja, pautas específicas sugeridas pela própria CPA. Isso também é notório quando, em outro momento, em outra entrevista, o E1 relata que o *não cumprimento de prazos implica na perda de orçamento, dentre outras coisas*, referindo-se aos prazos relativos às demandas solicitadas por instâncias governamentais, como o MEC. Assim, constata-se que, em função da rigidez legal traduzida em sanções advindas da regulamentação governamental, as medidas avaliativas provenientes dessas instâncias possuem mais adesão por parte dos diversos grupos universitários, se comparadas às medidas solicitadas pela CPA, geradas a partir de reflexões locais (do contexto universitário) com vistas a atender as especificidades da universidade.

O que se conclui, portanto, é que a dificuldade se encontra relacionada ao fato de que a CPA, por natureza, se configura apenas como órgão fiscalizador e que sugere ações aos mais diversos âmbitos da universidade, não tendo caráter impositivo ou executivo como o MEC, por exemplo. Como consequência, os grupos/órgãos com os quais a comissão se relaciona comumente tendem a não acatar ações estratégicas originadas a partir da CPA (a não ser que os beneficiem particularmente), uma vez que o não cumprimento das ações não

representa para eles o descumprimento de demandas legais, como acontece com a insubmissão a demandas de ordem governamental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar o processo de tomada de decisão na Comissão Permanente de Avaliação (CPA) a partir de seu perfil de gestão colegiada (MILLET, 1980). Para tal proposição, considerou-se uma universidade pública na qual a CPA atua como organização complexa, marcada por ambiguidades geradas pela pluralidade em sua composição e pela autonomia de seus diversos atores (MEYER, 2005).

Dentre os resultados apontados a partir da análise das entrevistas, observou-se que os pressupostos que direcionam a gestão colegiada (MILLET, 1980), apesar de claramente presentes nos discursos dos membros da CPA/UFES, encontram, na prática, dificuldades de implementação em função de aspectos burocráticos altamente cristalizados na universidade. A valorização do princípio burocrático da especialização, por exemplo, se mostrou como não raramente dificultando que os apontamentos da comissão fossem acolhidos por alguns grupos universitários, especialmente os ditos mais tradicionais.

Além disso, um desafio identificado como relativo ao funcionamento efetivo das atividades da CPA foi o desconhecimento do papel da comissão por parte de membros de certos órgãos da universidade com os quais a CPA lida. Como consequência, na medida em que os sujeitos desconhecem o papel da comissão e, ao mesmo tempo, gozam de um alto grau de autonomia no desempenho de suas funções, foi possível identificar que eles muitas vezes não acatam as orientações partidas da CPA, resultando em ineficiência na avaliação dos cursos da universidade.

Consequentemente, o que se observou foi que as orientações promovidas pela CPA que são efetivamente acatadas nos diversos âmbitos da universidade não contemplam aquelas iniciativas locais, promovidas pela própria comissão a partir da observação das carências relativas às realidades da universidade. Ao contrário, as orientações da CPA que são mais acatadas pelos diversos órgãos universitários são aquelas de origem governamental, as quais são apenas operacionalizadas pela CPA e não criadas por ela. Como observado em meio às análises, isso se dá uma vez que a comissão não tem caráter executivo, no sentido de ter condições de impor a execução de qualquer ação à universidade, ao contrário de órgãos federais, como o INEP e MEC, por exemplo.

Como resultado de tal configuração, conclui-se que as tomadas de decisão estratégicas na CPA não se referem a processos lineares nem mesmo se encontram sob total controle de

seus integrantes. Ao contrário, tais decisões estratégicas são vistas muito mais como processos fragmentados em função dos jogos de interesses entre os diferentes grupos universitários a eles ligados. Além disso, conclui-se que as tomadas de decisão estratégicas são diretamente influenciadas pelo nível de consciência da comunidade universitária acerca do papel que a CPA exerce na universidade. Nesse sentido, o desconhecimento desse papel por parte da comunidade universitária, associado ao apego demasiado de membros da mesma comunidade a princípios burocráticos (como a especialização), podem gerar entraves à implementação de tais decisões, principalmente tendo visto que a CPA não possui caráter executivo, logo, não dispõe de mecanismos formais que permitam que garanta que as decisões estratégicas tomadas por ela sejam efetivadas em forma de ações estratégicas propriamente ditas.

6. REFERÊNCIAS

- BALDRIDGE, J.V. **Power and Conflict in the University**. New York: John Wiley & Sons, 1971.
- BALDRIDGE, J.V. Strategic planning in higher education: does the emperor have any clothes? In BALDRIDGE, J.V.; DEAL, T. The dynamics of organizational change in education. Berkeley: McCutchan, p. 167-185, 1983.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATAGLIA, Walter. As competências organizacionais de resolução de conflitos e o consenso no processo decisório estratégico em ambientes organizacionais instáveis, complexos e não munificentes: um estudo no setor de telefonia fixa. 2006. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BRASIL, Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.
- COHEN, M.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative science quarterly**, p. 1-25, 1972
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- FITTIPALDI, I. A Anarquia Organizada das Reformas Administrativas no Setor Público: Uma Abordagem à Luz do Modelo Garbage Can e do Policy Environment. **Política & Trabalho**, n. 23, outubro, pp. 91-104, 2005.

- ISAAC, S.; MICHAEL, W.B. **Handbook in Research and Evaluation**. San Diego: Edits Publishers, 1979.
- JUNIOR, H. A.; PASCUCCI, L.; MEYER JR, V.; SANTOS, A. Estratégias Acadêmicas e suas Manifestações – O discurso e a Prática. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 4, n. 3, 2011.
- LEITÃO, S. P. Repensando a Questão da Decisão Organizacional e Seu Paradigma. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1995.
- LOCKWOOD, G., 'Universities as Organizations', in Lockwood, G. and Davies, J. (eds.), *Universities: The Management Challenge*, Windsor: Society for Research in Higher Education/NFER-Nelson Publishing, p. 12-23, 1985.
- MAINARDES, E.; ALVES, H.; RAPOSO M. The process of change management: from the "Ivory Tower" to entrepreneurialism. **Transilvanian Review of Administrative Sciences**, n. 33, p. 124-149, 2011.
- MEYER JR, V.; MUGNOL, G. Competição e Estratégia no Contexto das Instituições de Ensino Superior Privadas. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 4, n. 11, pp. 1-13, 2004.
- MEYER JR., V. Planejamento universitário: ato racional, político ou simbólico? Um estudo de universidades brasileiras. **Revista alcance**. v. 12, n. 3, pp. 373-389, 2005.
- MEYER JR, V.; PASCUCCI, L.; MANGOLIN, L. Gestão estratégica: um exame de práticas em universidades Privadas. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.49-70, 2012.
- MINTZBERG, H. The Organization as a Political Arena. **Journal of Management Studies**, v. 22, n. 2, p. 133-54, 1985.
- MONTENEGRO, L. M. Conhecimento e sensemaking: reflexões para a área de educação. **Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 7, n. 14, 2011
- MOTTA, F.C.; VASCONCELOS, I. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- PASCUCCI, L. M.; MEYER JR., V. Estratégia em contextos complexos e pluralistas. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 17, n. 15, p. 536-555, 2013.
- PETTIGREW, A. **The Politics of Organizational Decision-making**. London: Tavistock Publications Limited, 1973.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.
- WEBER, M. Burocracia. In: WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 229-282, 1982.

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

YIN, R. **Estudo de Caso**. Porto Alegre: Bookman, 2005.