

---

# MODELO ANALÍTICO DE PROCESSO ESTRATÉGICO: APLICAÇÃO NO EPISÓDIO DE CRIAÇÃO DA ESCOLA DE ARTES, COMUNICAÇÃO E HUMANIDADES (EACH) DA USP

---

DOI: 10.5700/rege540

ARTIGO –ADMINISTRAÇÃO GERAL

*Fernando Antônio Colares Palácios*

Professor Titular da Universidade do Estado do Pará (UEPA)  
Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Administração da  
Universidade da Amazônia (UNAMA Doutor em Administração pela USP,  
Mestre em Educação UEC/UEPA)  
E-mail: fac.palacios@gmail.com

Recebido em: 31/7/2013

Aprovado em: 1/9/2014

## RESUMO

O objetivo do artigo é compreender o processo estratégico da criação de uma nova unidade em uma universidade pública, por meio de um modelo analítico desenvolvido pelo autor. O estudo está fundamentado na gestão estratégica de organizações universitárias, com enfoque no processo de formação de estratégias nesse tipo de organização. Trata-se de um estudo de caso que teve como foco de análise o evento de criação e implantação da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), da Universidade de São Paulo (USP), a partir de seu Projeto Estratégico Institucional, em um período compreendido entre 2002 e 2009. Os dados foram coletados junto às seguintes fontes: dados organizacionais, observações não participantes e entrevistas com base em narrativas com quinze gestores e professores. A análise revela que a estratégia se desenvolveu a partir de uma intenção inicial – expansão do acesso, mas mantendo a qualidade uspiana – da qual foram desencadeadas ações pelos gestores envolvendo agentes de diversas unidades da USP, uma bem-sucedida forma de gerenciar a cultura e promover a disseminação de significado da nova estratégia na universidade. Entre as conclusões principais, cita-se a importância do papel dos gestores na condução da estratégia pretendida, caracterizando um tipo de liderança política e simbólica.

**Palavras-chave:** Processo estratégico, Modelo analítico, Universidade pública.

## ANALYTICAL MODEL OF STRATEGY PROCESS: APPLICATION IN THE CREATION EPISODE OF THE SCHOOL OF ARTS, COMMUNICATION AND HUMANITIES (EACH), USP

## ABSTRACT

The aim of the paper is to understand the strategic process of creating a new unit in a public university, through an analytical model developed by the author. The study is based on the strategic management of university organizations, focusing on the process of strategies formation in this kind of organization. This is a case study that focused on the analysis of the creation and implementation event of the School of Arts, Sciences and Humanities (EACH) at the University of São Paulo

(USP), from its Strategic Institutional Project, during the period going from 2002 to 2009. Data were collected from the following sources: organizational data, non-participating observations and interviews based on narratives with fifteen managers and professors. The analysis shows that the strategy was developed from an initial intention – access expansion while maintaining USP quality – from which actions were triggered by managers involving officers from various USP's units, which was a successful way to manage culture and to promote the dissemination of meaning of the new strategy in the university. Among the key findings, we can quote the importance of the managers' role in conducting the intended strategy, featuring a kind of political and symbolic leadership.

**Key words:** Strategic Process; Analytical model; Public university.

### **MODELO ANALÍTICO DE PROCESO ESTRATÉGICO: APLICACIÓN EN EL EPISODIO DE CREACIÓN DE LA ESCUELA DE ARTES, COMUNICACIÓN Y HUMANIDADES (EACH) DE LA USP**

#### **RESUMEN**

El objetivo del artículo es comprender el proceso estratégico de la creación de una nueva unidad en una universidad pública, mediante un modelo analítico desarrollado por el autor. El estudio está fundamentado en la gestión estratégica de organizaciones universitarias, con enfoque en el proceso de formación de estrategias en ese tipo de organización. Se trata de un estudio de caso que tuvo como foco de análisis el evento de creación e implantación de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades (EACH), de la Universidad de São Paulo (USP), a partir de su Proyecto Estratégico Institucional, en un período comprendido entre 2002 y 2009. Los datos fueron recolectados junto a las siguientes fuentes: datos organizacionales, observaciones no participantes y entrevistas con base en narrativas con quince gestores y profesores. El análisis revela que la estrategia se desarrolló a partir de una intención inicial – expansión del acceso, mas manteniendo la calidad *uspiana* de la cual fueron desencadenadas acciones por los gestores involucrando agentes de diversas unidades de la USP, una bien lograda forma de administrar la cultura y fomentar la diseminación de significado de la nueva estrategia en la universidad. Entre las conclusiones principales, hay que citar la importancia del papel de los gestores en la conducción de la estrategia pretendida, caracterizando un tipo de liderazgo político y simbólico.

**Palabras-clave:** Proceso estratégico; Modelo analítico; Universidad pública. *Summary*

## 1. INTRODUÇÃO

Autores de diversos campos teóricos concordam em que universidades são organizações conservadoras, avessas a processos de mudança (CHAUI, 2001; ZABALZA, 2004). Ressaltam que a implantação de projetos inovadores cria, internamente, resistências políticas e culturais e, externamente, dificuldades em obter legitimidade institucional.

No entanto, em algumas partes do mundo, as sociedades têm pressionado as universidades a buscar soluções para questões como: a necessidade de aumentar a oferta de vagas, o desenvolvimento de estratégias para diminuir a evasão dos alunos, a criação de novos cursos, a implantação de projetos pedagógicos inovadores, o uso de métodos ativos de ensino e aprendizagem, entre outras, o que implica modificar estruturas e processos organizacionais tradicionais. Essa dicotomia entre tradição e mudança nem sempre tem sido bem conduzida pelos gestores universitários, o que leva ao fracasso ideias inovadoras ainda no nascedouro.

Compreender melhor a experiência da criação de um novo *campus* em uma universidade pública, com um projeto estratégico diferenciado, poderá propiciar aos gestores meios para lidar com situações semelhantes, pois, nas universidades brasileiras, a estratégia como abordagem gerencial tem se constituído em atividade relativamente recente (MEYER JR; PASCUCCHI; MANGOLIN, 2012). No campo da estratégia, a pesquisa permite a integração almejada entre conteúdo e processo estratégico (PETTIGREW; THOMAS; WITTINGTON, 2002). Ao mesmo tempo, poderá contribuir com a área de pesquisa sobre organizações universitárias, em especial sobre processo estratégico e mudança (JARZABKOWSKI; FELTON, 2006; HENING SILVA *et al.*, 2014).

A experiência em análise foi o momento de criação e implantação da USP Leste, atual Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), da Universidade de São Paulo (USP). A nova unidade foi pautada na ideia interdisciplinar e na forte aproximação com a comunidade do entorno, trazendo diferenciais importantes como: uma nova

estrutura organizacional; novos cursos; projetos pedagógicos integrados por um ciclo básico e metodologia de aprendizagem baseada em problemas.

No Brasil, em razão de características culturais, a gestão estratégica das universidades públicas precisa ser analisada de forma associada à área acadêmica. Esta é formada pelo que Mintzberg (2006) denominou de burocracia profissional, na qual agentes especializados atuam com base em sua competência profissional, em um trabalho ora individual, ora ligado a pequenos grupos. Os objetivos desses indivíduos e grupos nem sempre são coincidentes com os da organização, o que influencia na própria formação e implantação da estratégia.

Inicialmente, a pesquisa foi realizada por meio da observação direta, mediante visitas frequentes aos espaços do novo *campus*, além de o pesquisador participar de eventos entre os anos 2009 e 2011 nos quais as inovações da nova unidade foram discutidas. Nessas observações constatou-se, de forma muito clara, a complexidade da organização universitária, marcada por interesses diversos, culturas subgrupais e oposição entre gestores e professores. Ao mesmo tempo, foi possível identificar que diferentes fatores organizacionais intervinham diretamente nas ações estratégicas.

Percebeu-se, de início, que os modelos analíticos de estratégia organizacional dariam conta de explicar apenas parte do processo, sendo, portanto, necessário desenvolver um modelo próprio capaz de interpretar a complexidade dos fatores envolvidos de forma mais holística. O modelo foi construído a partir de referencial teórico sobre estratégia, da Teoria da Estruturação de Giddens (2003) e da Teoria de Transformação Social de Sztompka (2005), e foi aplicado em quatro eventos que ocorreram durante a implantação da nova unidade.

O objetivo deste artigo é interpretar um desses eventos, em busca de uma melhor compreensão do processo estratégico da criação da EACH, utilizando o modelo analítico desenvolvido. Este evento compreende especificamente a elaboração e implantação inicial de seu projeto institucional, ou seja, as intenções acadêmicas e administrativas

que deveriam guiar todas as demais ações empreendidas na nova unidade.

A metodologia utiliza uma abordagem qualitativa do tipo estudo de caso, no período compreendido entre 2002 e 2009. Os dados foram coletados junto às seguintes fontes: dados organizacionais, observação não participante e entrevistas com base em narrativas com quinze gestores e professores.

A estrutura do artigo constitui-se desta introdução, seguida de uma breve contextualização do ensino superior brasileiro e de aspectos de sua gestão e estratégia. Nas seções seguintes são apresentados o modelo analítico e sua forma de operacionalização, a análise do evento e as considerações finais.

## 2. UNIVERSIDADE, ESTRATÉGIA, MODELOS E PROCESSO

O ensino superior brasileiro constitui-se, desde os últimos anos do século passado, em um dos pilares da consolidação de um sistema de inovação e desenvolvimento para o país. Essa situação é resultado de profundas mudanças no mundo do trabalho, da implantação de novas políticas de educação nacional, da modernização da infraestrutura econômica e da reestruturação produtiva e interiorização do desenvolvimento da economia no Brasil (PORTO; RÉGNIER, 2003).

Essas mudanças sociais demandaram e ainda demandam a elaboração de políticas públicas voltadas à expansão e democratização do acesso ao ensino superior. No contexto público destacam-se a criação de universidades, a abertura de *campi* em cidades no interior dos Estados, a duplicação do número de vagas e a institucionalização de políticas afirmativas. Se no setor privado a expansão resultou em enorme competitividade, no campo público relacionou-se com a própria legitimidade das organizações (SANTOS, 1997), ou seja, com o reconhecimento por parte da sociedade da efetividade de suas ações.

Decorre desse ambiente uma forte interferência dos governos da União e dos Estados nas instituições sob sua tutela. Autonomias são colocadas em xeque, mobilizando reitores e demais gestores acadêmicos para a busca de estratégias inovadoras capazes de atender aos pleitos sem perda de autonomia e legitimidade, e

configurando um “jogo político” em que atores externos e internos buscam influenciar decisões estratégicas.

A estrutura da universidade brasileira segue o modelo acadêmico autônomo, fundamentado na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Seu norte é a universidade **humboltiana**, centrada na pesquisa, com a efetivação de departamentos, a integração dos campos de saber e a formação de institutos a partir de agrupamentos interdisciplinares de pesquisas afins.

As universidades são consideradas organizações complexas, em razão da autonomia de seus profissionais – sendo caracterizadas estruturalmente como burocracias mecanizadas, profissionais e *adhocracias* (MINTZBERG, 2006) –, da existência de grupos com objetivos diferenciados em relação aos objetivos da instituição, em razão de antagonismos políticos e ideológicos (ZABALZA, 2004), e da existência de processos de tomada de decisão fragmentados em decorrência da interferência de diversos agentes e de lideranças localizadas reconhecidas pelos pares (HALL, 2004).

A dimensão estratégica na universidade, foco deste artigo, distancia-se de um modelo clássico, no qual há uma estratégia única, deliberada racionalmente e adotada por todos (WHITTINGTON, 2002). Aproxima-se mais de um modelo político e simbólico (PFEFFER; SALANCICK, 1974) e interpretativo (CHAFFEE, 1985), no qual elementos como a cultura e o poder dos grupos especialistas são fundamentais para as escolhas estratégicas.

Autores como Chakravarthy e White (2002) destacam que em organizações complexas, como as universidades, a maioria das escolhas é conflitante. Sua cultura institucional deve ser compreendida como “um conjunto harmônico de facções e não como uma unidade sólida” (ELMORE, 1987), possibilitando que estratégias surjam em todos os níveis da organização, sendo a estratégia (um plano, um projeto, um documento com diretrizes) apenas um “guarda-chuva” (MINTZBERG; WATERS, 1985), um guia para a ação dos agentes. Muitas vezes, a estratégia é formada após a ocorrência da ação, na tentativa de que as pessoas entendam o que elas já fizeram no

passado, em uma criação retrospectiva de sentido (WEICK, 1973).

Nos modelos político, simbólico e interpretativo, o papel das lideranças adquire novos significados. No político e simbólico, o líder mobiliza fontes de poder disponíveis via estratégias políticas para influenciar resultados ou decisões. Assim, por exemplo, adquire-se a informação, gerenciam-se os especialistas e fazem-se os contatos com atores poderosos, visando o acesso a recursos escassos, a construção de coalizões e a cooptação e neutralização dos oponentes (PFEFFER; SALANCICK, 1974).

O modelo interpretativo de Chaffee considera como componente central da estratégia “a administração de significados e a construção simbólica e sua ênfase em legitimidade, ao invés de lucros, produtividade ou outros típicos objetivos” (CHAFFEE, 1985: 93). As lideranças agem manipulando símbolos em ações nos diversos níveis da organização, na estrutura formal, no caso de universidades, os conselhos, congregações e departamentos, mas também em uma estrutura não formal, como comissões, fóruns de discussão e eventos de capacitação dos profissionais ingressantes, por exemplo.

A dinâmica desses modelos, próprios da universidade, é mais bem captada por meio do que se denominou de processo estratégico. Este define “o modo como as estratégias de uma organização são formadas e implementadas e de que modo são tomadas as decisões e ações que dizem respeito à execução estratégica” (BULGACOV *et al.*, 2007: 85). De forma mais específica, o autor salienta que a abordagem processual amplia a análise da estrutura para a visualização dos sistemas de regras e comunicação formais e informais, dos sistemas de agrupamento de trabalho e dos fluxos de processos decisórios.

Na perspectiva processual, Crubellate (2004: 83) destaca que a formação da estratégia é influenciada tanto pela “intenção de racionalidade dos agentes, quanto por interesses, compromissos e limites de natureza variada, resultando em escolhas que podem ser fruto até mesmo de processos habituais ou puramente simbólicos”.

Considerando-se que a existência de uma universidade só é legítima se seus produtos e serviços atenderem a um público diversificado de

pessoas (alunos, pesquisadores e comunidades) e que isso está fundamentado em seu Projeto Pedagógico Institucional (sua estratégia), a análise do processo separado de seu conteúdo não faz nenhum sentido. Todavia, captar, descrever e explicar esses momentos nos quais as ações estratégicas são definidas e executadas e compreender como o processo afeta de fato a estratégia (CHAKRAVARTHY; WHITE, 2002) se constituem em desafio para os pesquisadores. Esse é o objetivo do modelo construído e detalhado na próxima seção.

### 3. MODELO ANALÍTICO

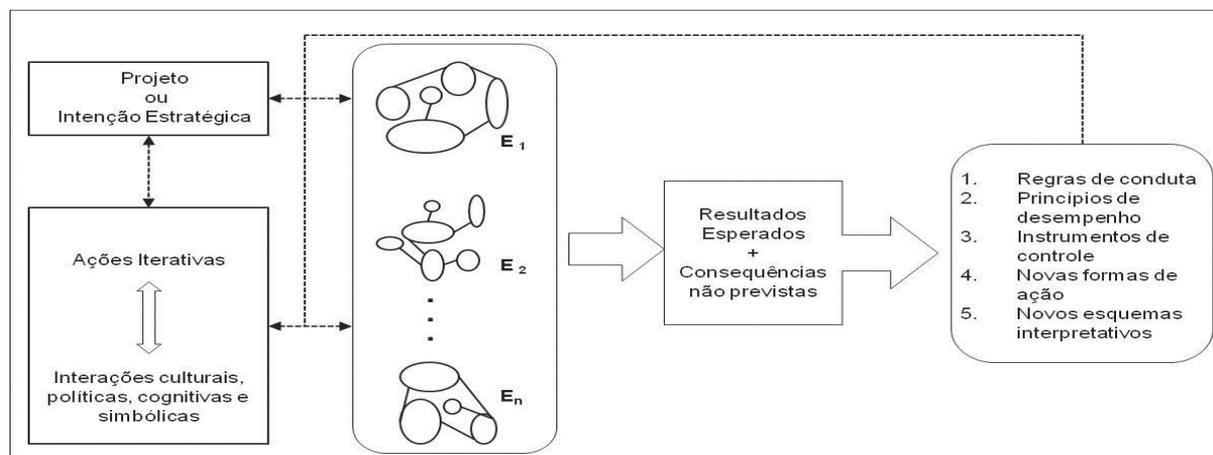
O modelo analítico utiliza uma abordagem de prática social que estuda a construção social da realidade a partir da dualidade entre estrutura e ação (GIDDENS, 2003). A intenção é compreender as contradições dialéticas geradas pela interação dos agentes, em eventos delimitados, imersos em uma realidade histórica, social e cultural que guia seus processos interpretativos e que é mediada por regras e recursos de uma organização específica, podendo resultar em mudanças organizacionais e sociais. Como já afirmaram Vasconcellos, Mascarenhas e Prottil (2004), o objetivo é apreender as categorias sociais relevantes, reconstruir as experiências dos atores e os significados socialmente construídos, detectar as regularidades, para chegar a uma interpretação possível do fato estudado.

O sistema social em análise, a organização universitária, é composto de diversos grupos e estruturas interconectadas de forma mais ou menos autônoma. Esses grupos se submetem às regras, normas e padrões de comportamento gerais (contexto histórico, cultural e social, estrutura e cultura da organização), porém a partir de interpretações particulares, condicionadas a subculturas específicas, com dinâmicas e padrões sociais próprios de atuação, o que gera contradições no interior do sistema.

São essas contradições e inconsistências entre os diversos grupos de uma organização que geram a dialética propulsora da práxis social (SZTOMPKA, 2005), no espaço onde ocorre a ação estratégica e no qual o processo estratégico tem seu núcleo motriz. A estratégia desdobra-se em um conjunto de eventos que geram outros

eventos e que, retrospectivamente, constituem um fenômeno específico de análise.

A Figura 1 apresenta a visão geral do modelo proposto.



**Figura 1 – Modelo Analítico – Visão Geral**

Fonte: O autor.

Um episódio estratégico pode surgir de um projeto com objetivos e metas detalhados ou, pelo menos, de intenções estratégicas declaradas em princípios e diretrizes. Esse projeto mobiliza agentes em interações culturais, políticas, cognitivas e simbólicas. Essa mobilização gera várias ações estratégicas (eventos e subeventos – representados apenas visualmente pelos conjuntos de círculos) que, de forma em parte planejada e em parte emergente, configuram uma dada trajetória para o processo estratégico.

Ao longo dessa trajetória são alcançados resultados/efeitos esperados, mas também não esperados, que podem implicar mudanças localizadas ou abrangentes, evidenciadas em uma universidade, por exemplo, nas regras de conduta (mudança de comportamento dos agentes), em princípios de desempenho (novos critérios de avaliação), em instrumentos de acompanhamento e controle, em novas formas de ação e no surgimento, no longo prazo, de novos valores e crenças assumidos pelos grupos de uma organização.

É importante salientar que a visão linear do esquema é apenas didática, pois formulação e implantação de uma ação estratégica ocorrem frequentemente de forma indissociada; algumas vezes, uma determinada ação somente pode ser analisada como constituinte de uma estratégia retrospectivamente. Portanto, o início de um processo estratégico pode ocorrer em qualquer parte do esquema.

Os eventos sintetizam o núcleo de ação do modelo, denominado de Núcleo Motriz Estrutural, composto das dimensões agentes, contexto e sistemas organizacionais. Neste núcleo ocorre a trama construída pelas experiências e relacionamentos que acontecem em contextos específicos, intermediados por estruturas organizacionais. Fazendo-se uma correlação com o tema da pesquisa, os eventos representam as ações estratégicas constituintes do episódio da criação e implantação de uma nova unidade acadêmica.

Para que o evento (ação estratégica) ocorra, não basta a interseção das dimensões, pois o núcleo precisa ser ativado e é necessário que os agentes queiram e possam atuar. Os agentes são sempre potencialidades que se mobilizam por meio da ação, no caso específico, da interação, uma ação produzida em conjunto, em que existem trocas e influências recíprocas e por meio da qual vão se consolidando formas de interpretação da realidade comuns e mecanismos próprios de utilização dos recursos estruturais da organização.

Quando o núcleo motriz é acionado, ocorre a integração das dimensões, o que resulta em práxis. Práxis é o resultado da síntese dialética da ação empreendida pelos agentes ao mobilizarem regras e recursos organizacionais, a partir da interpretação do contexto histórico-social (SZTOMPKA, 2005). É um conjunto de atividades que efetua transformações e produções, uma qualidade nova emergente, não

reduzível isoladamente a nenhuma das três dimensões. Ela é fruto de uma conjuntura. A

Figura 2 ilustra esse núcleo motriz do modelo.

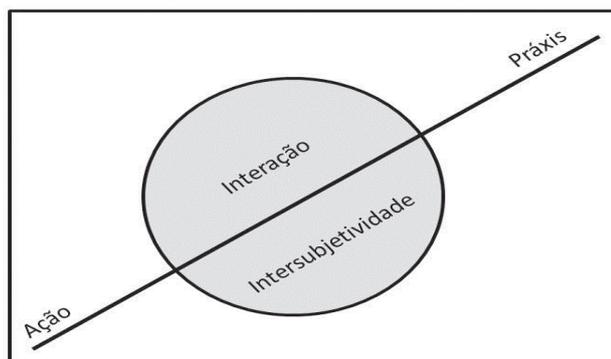


Figura 2 – Núcleo Motriz-Estrutural

Fonte: O autor.

Essa conjuntura representa a combinação entre a capacidade dos sistemas organizacionais de operar, as habilidades, conhecimentos e atitudes dos agentes envolvidos (cognoscitividade para Giddens) e o contexto mais específico em que se desenvolve um evento (ação estratégica). Nenhuma das três dimensões opera isoladamente, são complementares, operando por meio de uma dialética, e o resultado é fruto de combinações que não podem ser previstas *a priori*. As “potencialidades” das três dimensões sofrem transformações quando juntas ou em combinação, em um dado tempo e espaço, razão pela qual os resultados de um evento nunca podem ser plenamente previstos.

### 3.1. Operacionalização do Modelo

Um modelo analítico é uma estrutura composta de dimensões entre as quais existem relações. Cada dimensão comporta variáveis que ainda não estão particularizadas para uma utilização em um contexto específico. Tratando-se da abordagem metodológica do trabalho, essas variáveis serão especificadas a partir da percepção dos agentes sobre suas próprias ações, interpretadas pelo pesquisador a partir de entrevistas, documentos e observações. Para obter essa interpretação, elabora-se uma entrevista semiestruturada com o objetivo de conhecer a percepção dos agentes e os significados para eles de suas ações em um determinado evento, além dos fatores mediadores.

O detalhamento das etapas sugeridas para a operacionalização do esquema é apresentado a seguir.

#### 1º. Passo: Definição do evento

A definição do evento é de livre escolha do pesquisador, mas deve seguir, quando possível, as proposições de Van de Ven (1992) quanto ao fato de ainda estar em desenvolvimento. Após a escolha do evento, deve-se fazer um fluxo dos subeventos que o constitui. Esse fluxo conduzirá a análise das demais etapas.

**2º. Passo:** Caracterização dos agentes, dos sistemas organizacionais e do contexto histórico, social e cultural que participam diretamente do evento escolhido.

Trata-se de um primeiro nível de análise, que procura responder a questões como: Quem são os agentes que participam diretamente do processo estratégico? Quais elementos do contexto histórico, social e cultural e dos sistemas organizacionais são mobilizados pela ação desses agentes?

Os agentes, em nível grupal, podem ser caracterizados pela composição do grupo, tempo de permanência/fluidez, grau de participação dos agentes e identificação dos interesses ou das motivações que os unem. Em relação à dimensão dos sistemas organizacionais, algumas questões sobressaíram ao longo da pesquisa, como os aspectos culturais relacionados às profissões, a busca por legitimidade e os jogos políticos existentes no interior da universidade, o que não significa que sejam sempre as mesmas em todos os eventos, pois isso dependerá de cada conjuntura. A descrição do contexto deve identificar quais os marcos institucionais que influenciaram determinada prática. A abrangência

dessa descrição está relacionada diretamente ao evento em análise.

**3º. Passo:** Definição e análise integrada dos elementos do núcleo motriz da ação estratégica, a partir da percepção dos agentes.

Esta fase pode ser sintetizada pelas questões: Como os agentes organizacionais agem e interagem? Como surgem e se desenvolvem as ações estratégicas a partir da combinação das três dimensões centrais do modelo? É possível definir alguns comportamentos dos gestores universitários que colaboram com a condução do processo ou, ao contrário, a dificultam?

Na seção seguinte, o evento da elaboração da proposta da nova unidade será analisado seguindo-se esses passos.

### 3.2. Aplicação do modelo analítico e metodologia

A partir das observações iniciais, da realização das primeiras entrevistas e da análise documental sobre a EACH, foi possível mapear, definindo uma trajetória, alguns dos eventos significativos do episódio, sintetizados por meio do Quadro 1.

**Quadro 1 - Trajetória do Episódio de Criação e Implantação da EACH**

Tempo	Evento
05/2002	Portaria instituindo uma comissão para avaliar a viabilidade da implantação da EACH e elaboração do Projeto inicial
03/2003	Lançamento da Pedra Fundamental
11/2004	Primeiros processos seletivos para a contratação de docentes/ acolhida
02/2005	Aula inaugural
02/2005	Inauguração do complexo didático
08/2005	Escolha do primeiro Diretor ( <i>pro tempore</i> )
01/2006	Eleição do primeiro Diretor (lista triplíce)
02/2006	Inauguração do conjunto didático principal
2007 e 2008	Realização de concursos para 240 vagas para docentes
2008	Primeira mudança no projeto original
2009	Mudança no currículo do curso de Gestão Ambiental
2009	Processo de elaboração do curso de Mestrado em Sistemas Complexos
2009	Processo de Elaboração do Curso de Mestrado em Sistemas da Informação
2009	Processo de discussão para mudança no Ciclo Básico

Fonte: O autor.

Metodologicamente, o trabalho apoiou-se em método qualitativo de coleta e análise dos dados. Essa análise ocorreu continuamente ao longo da pesquisa, a partir da coleta dos dados iniciais, durante a transcrição das gravações das entrevistas e à medida que novas informações eram obtidas.

Foram realizadas 15 entrevistas em profundidade com gestores e docentes. A escolha dos entrevistados levou em consideração sua participação direta nos eventos ou como testemunhas históricas do processo, informações que foram obtidas por meio dos documentos pesquisados e também por indicações dos primeiros entrevistados.

Para reduzir a quantidade de informações obtidas, optou-se por utilizar a técnica de rede de fluxo de eventos, categorizar os dados segundo a proposta do modelo analítico e inter-relacioná-los. A explicação sobre o desenvolvimento do processo foi feita interpretando-se o sentido dado pelos agentes sobre suas ações, objetivos e motivos, em uma perspectiva de análise crítica.

Uma rede de fluxo de eventos é útil para expor uma sequência complexa de eventos em termos de ordem cronológica e relações. Ela também pode servir como “alicerce para uma análise causal: que eventos levaram a outros eventos e que mecanismos estão subjacentes a essas

associações” (COLLIS; HUSSEY, 2005: 252). O fluxograma alinha à esquerda da figura os eventos e à direita os fatores influentes de forma positiva (+) e negativa (-), em uma escala de alto, médio e baixo.

Na análise das entrevistas foram utilizadas as recomendações metodológicas sugeridas por Mauthener e Dooreta (*apud* MENDES, 2003: 14), tendo sido realizadas

[...] três ou mais leituras das entrevistas completas, cada uma com um objetivo específico. A primeira leitura procura deslindar o enredo (acontecimentos principais; protagonistas e subenredos). [...] Uma terceira leitura deve centrar-se nas relações interpessoais e nas redes sociais mais vastas. Uma quarta leitura procura situar os entrevistados em contextos sociais, culturais e estruturais mais amplos. Este método enfatiza os múltiplos níveis presentes em toda a narrativa.

Posteriormente, as entrevistas foram resumidas e procedeu-se a uma análise temática comparativa entre elas a partir dos constructos da pesquisa.

Observe-se que, das quinze entrevistas realizadas, dez foram gravadas e cinco foram registradas por meio de observações escritas do pesquisador durante a entrevista, em razão de os entrevistados não permitirem a gravação ou de o entrevistador perceber que temas polêmicos estavam sendo omitidos em razão da gravação.

Foi feita uma pesquisa documental nas bibliotecas da USP e da EACH e na Secretaria do Conselho Universitário (CO) da USP, bem como em periódicos diários, em que se recuperaram fragmentos de discursos essenciais à investigação e à compreensão dos fatos ocorridos.

### 3.2.1 Evento: A Elaboração e implantação do Projeto de Criação da EACH

**1º. Passo:** A partir da escolha do evento “elaboração e implantação do projeto de criação da EACH” é construído o fluxo de subeventos relacionados:

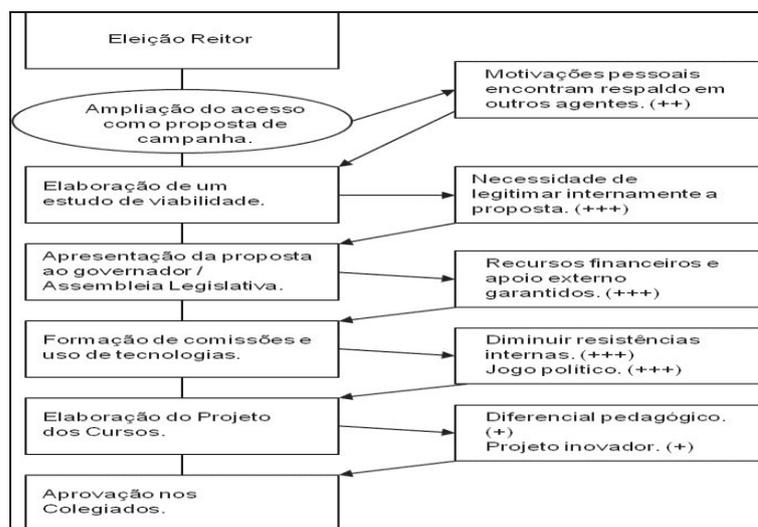


Figura 3 – Fluxograma de Subeventos

Fonte: O autor.

Começa-se pela identificação dos principais subeventos que compõem o evento de elaboração e implantação do projeto de criação da EACH. O Prof. Adolpho José Melfi foi eleito Reitor da USP para o período 2001/2005. O grupo que o apoiava durante sua campanha para a reitoria apresentava como proposta a expansão do número de vagas, por meio do melhor aproveitamento dos recursos da universidade. No início de 2002 formou-se a

primeira comissão para estudar a viabilidade e elaborar o projeto de uma nova unidade da USP na Zona Leste de São Paulo. Essa região foi escolhida para atender a uma reivindicação das comunidades da região, aspecto utilizado como processo legitimador do projeto no interior da universidade. A proposta foi apresentada ao governador do Estado, que se comprometeu em alocar recursos extraordinários e, ao mesmo

tempo, fez a doação do terreno para instalação da nova unidade. Em seguida, foram formadas comissões para a elaboração dos projetos acadêmicos dos cursos e do projeto arquitetônico da nova unidade, que deveriam ser diferenciados dos da USP Oeste, em uma tentativa de diminuir as resistências ao projeto nas várias unidades. Os projetos foram aprovados em reuniões na Câmara de Graduação e no Conselho Universitário.

**2º. Passo:** Descrição do contexto histórico, social e cultural; caracterização dos agentes e dos sistemas organizacionais.

No período em análise, o ensino superior tornou-se um dos pilares para o desenvolvimento de pessoas e do próprio país, em razão de profundas mudanças no mundo do trabalho, da implantação de novas políticas de educação nacional, da modernização da infraestrutura econômica e da reestruturação produtiva e interiorização do desenvolvimento da economia (PORTO; RÉGNIER, 2003). Tais tendências indicaram, entre outros aspectos: uma forte expansão e diversificação da demanda de educação superior, a deselitização do ensino superior e o crescimento da matrícula de estudantes economicamente menos favorecidos.

No campo das políticas educacionais, o governo federal passou a adotar, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), as chamadas ações afirmativas (cotas para alunos de escola pública e minorias étnicas) e a política de ampliação de vagas nas universidades federais pela abertura de novas unidades e de novas vagas nas unidades já existentes, principalmente no turno da noite, voltadas para o “aluno trabalhador”.

No Estado de São Paulo, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) tem governado por um período considerável (1994-2014). Em seu *Programa de Governo* (1988) a educação é vista como prioritária, tendo como assertivas centrais a luta pela expansão e gratuidade do ensino público e o cumprimento do princípio segundo o qual a educação é um direito de todos e dever do Estado. Especificamente sobre a universidade, o programa do partido defende a autonomia da universidade, tendo em vista sua contribuição para o desenvolvimento econômico, tecnológico e cultural do País.

Para melhor compreensão do momento histórico que antecedeu a criação da EACH, a trajetória da USP será dividida em história remota e história recente. Nos dois momentos serão destacados, principalmente, aspectos estruturais, culturais e políticos citados pelos entrevistados e aprofundados em pesquisa documental.

O surgimento da Universidade de São Paulo (USP) no cenário da educação superior brasileira ocorreu em 1934. Para o professor Antônio Cândido de Mello e Souza, a fundação da USP e, em especial, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, foi o que se pode denominar de “projeto paulista”, caracterizado pela consciência do papel hegemônico que o Estado de São Paulo tinha na Federação e da necessidade de formar elites capazes de desempenhá-lo. Elaborado com o intuito de legitimar tradições, o funcionamento do projeto da USP, entretanto, trouxe contradições na própria elite que o criou (CÂNDIDO, 2006).

Essas contradições apresentaram vários desdobramentos ao longo da história da universidade, podendo-se exemplificar, hoje em dia, a oposição sistemática de ideias e de modos de agir entre grupos de professores na universidade. De um lado, alguns advogam uma universidade centrada na pesquisa (modelo *humboltiano*), independente de governos e empresas, pautada em um projeto construído por ela mesma (CHAUÍ, 2001). Outros acham que a USP deve participar ativamente da realidade econômica e social de São Paulo e do país, concentrando seus esforços na formação de profissionais, estabelecendo parcerias com empresas e desenvolvendo pesquisa aplicada, conforme salientado pelo entrevistado 2:

E2: A Universidade é fundamental para o desenvolvimento do País e deve participar das políticas de educação e ciência e tecnologia. A USP tem esse papel também.

Nos debates que antecederam a decisão de criação da EACH, essas questões voltaram à superfície, conforme relato de vários dos entrevistados. Assim, em relação aos aspectos estruturais, registraram-se vários questionamentos na universidade sobre a nova unidade, como: onde estaria a pesquisa, já que não haveria departamentos na nova unidade? Como a EACH se tratava de uma unidade isolada, a quem deveria

estar associada? Esse isolamento não ocasionaria uma perda de identidade da unidade em relação aos objetivos e princípios centrais da USP? Seu isolamento não impediria o estabelecimento de “jogos relacionais”, dificultando a participação da nova unidade nos debates presentes na universidade? Não seria essa nova unidade uma forma de ingerência de um governo (no caso, para os opositores ao projeto, visto como um partido político) na autonomia da universidade?

Alguns outros momentos vividos pela instituição nos anos que antecederam a criação da EACH marcaram sua história e certamente influenciaram sua trajetória futura. Um exemplo é a constatação de seu forte elitismo, de acordo com dados que demonstravam o baixo percentual de alunos oriundos das classes sociais mais baixas e da escola pública matriculados e a clara ausência de cursos noturnos, que impediam o “aluno trabalhador” de frequentá-la.

A universidade reconheceu que a maioria dos alunos da escola pública não se candidatavam ao vestibular pois sequer conheciam a USP, como relatou o entrevistado 2:

E2: Fizemos uma pesquisa entre os estudantes do ensino médio na Zona Leste e vários não sabiam nem o que era a USP.

Nesse sentido, também confluíu um estudo organizado pelo Conselho dos Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP) sobre a situação do ensino superior no Estado de São Paulo, do qual surgiram orientações no sentido de:

[...] Criação de novos *campi* e novas unidades em espaços pertencentes às próprias universidades ou ao Estado, além da oferta de maior número de vagas, seja por meio da instituição de novos cursos, seja aumentando-as em cursos já existentes (GOMES, 2005: 26).

Política de cotas, expansão de vagas para alunos da escola pública e oferta de cursos no horário noturno representavam pressões bem evidentes, mas que teriam de ser confrontadas com a tradição da USP, de alguma forma evidenciada na declaração da Professora Sonia Penin, Pró-Reitora de Graduação no período 2001/2005:

[...] mas não podemos descuidar da função social da universidade, que é a de formar pessoas muito bem preparadas, lideranças das próximas gerações. Não podemos, em hipótese alguma, diminuir as exigências para o ingresso. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Assim, o contexto de criação da nova unidade refletiu a própria história da USP, o momento de sua criação e os avanços alcançados ao longo de seus 75 anos, mas também as crises de legitimidade e as pressões sociais por uma maior inserção da universidade na sociedade.

A nova unidade, denominada de *Campus* da USP Leste e que abriga a EACH, localiza-se na capital, mas na Zona Leste, em uma região muito afastada do *campus* central ou USP-Oeste. A região está em estágio de urbanização não consolidado, e é caracterizada por um padrão de renda mais baixo e com altos índices de desemprego. A nova unidade surgiu em meio a muitas expectativas, assim testemunhadas pelo Reitor à época, Prof. Adolpho José Melfi:

A criação de um novo *campus* da USP na zona leste do município de São Paulo foi visualizada em um contexto que pretendia atingir vários objetivos simultaneamente, como, por exemplo, expandir vagas no ensino superior público, atender melhor e com qualidade comunidades de baixa renda e levar desenvolvimento social, econômico e cultural às áreas carentes e menos favorecidas de nossa sociedade (MELFI, 2005: 13).

Quando questionado sobre a razão da criação de outra unidade da USP na cidade de São Paulo e não em outro município do Estado, o Governador do Estado à época da criação, Geraldo Alckmin, responde:

Com uma população de mais de quatro milhões de habitantes, maior que a do Uruguai, e uma grande diversidade socioeconômica, a Zona Leste é um “país” dentro da capital paulista (ALCKMIN, 2005: 9).

Por parte da reitoria da universidade, a escolha foi também justificada pelo fato de que “desde finais da década de 1970 e começo da de 1980, este era um anseio ao mesmo tempo real e intangível da população local, tendo sido criado inclusive o Movimento de Educação da Zona

Leste com este propósito” (ROLLEMBERG, 2005b: 19). Essa justificativa para a escolha do local foi reproduzida pelo entrevistado E2. No entanto, para o entrevistado E1, a escolha teve finalidades políticas:

E1: [...] já que eram 4 milhões de possíveis votos para o Governador nas próximas eleições. A pressão política dos membros da comunidade não era tanta que pudesse influenciar uma decisão da reitoria sobre o local.

Esta última afirmação foi contestada em parte pelo entrevistado E15:

E 15: O governador entrou nessa depois, quando nós levamos a proposta para ele e as necessidades, como o terreno e os recursos para a construção e para a contratação de professores.

Outro aspecto da questão foi comemorado pelo governador: o fato de que, seis meses após sua inauguração, a EACH apresentava índices diferenciados em relação à democratização do acesso. Segundo ele,

[...] Enquanto a USP – em seu *campus* da Cidade Universitária – contava com apenas 12% de afrodescendentes entre seus alunos, o da Zona Leste conta com 21%. No vestibular passado, a antiga

USP contava com 28% de estudantes oriundos de escola pública. Na nova USP Leste, eles já são 47%. Isso, sem adoção de cotas, ou qualquer outro sistema de pontuação especial para essa faixa da população. (ALCKMIN, 2005: 9-10).

A conjugação de fatores como a história da USP, o apoio governamental e a pressão social foi importante, mas não suficiente para desencadear um processo estratégico de criação de uma nova unidade. Sem a participação dos gestores e as características relacionadas à sua formação, interesses e motivações, os resultados provavelmente seriam outros.

Os principais agentes no evento foram identificados a partir da análise documental e por meio de dados obtidos nas entrevistas. Incluem-se o Reitor, a professora Presidente da Comissão Central, os quatro outros membros da Comissão Central, a Pró-Reitora de Graduação e o Chefe de Gabinete da Reitoria.

O Quadro 2 caracteriza os oito membros a partir da função que exerciam na universidade e da função e principais papéis desempenhados no evento.

**Quadro 2 – Caracterização dos Agentes**

<b>Função na universidade</b>	<b>Função no evento</b>	<b>Papel no evento</b>
Reitor	Presidente do Co. e negociador junto ao Governo do Estado.	Mentor intelectual. Acompanhou o processo de elaboração e o início da implementação.
Professora da FEUSP	Presidente da Comissão Central	Mentora intelectual do projeto. Participou ativamente da elaboração do projeto e até o fim desta pesquisa continuou acompanhando a implementação do projeto.
Professor da FEA	Membro da Comissão Central	Participou do processo de elaboração.
Professor da FFLCH	Membro da Comissão Central	Participou do processo de elaboração.
Professor da FAU	Membro da Comissão Central	Participou do processo de elaboração.
Professor da FEA	Membro da Comissão Central	Participou do processo de elaboração.
Pró-Reitora de	Membro do Co. e Presidente da	Participou do processo de

Graduação	Câmara de Graduação	elaboração e acompanhou o início da implementação.
Chefe de Gabinete da Reitoria	Coordenador geral do projeto	Representante do Reitor nas reuniões, elo da Reitoria com as Comissões.

Fonte: O autor.

Todos os agentes eram professores da universidade há mais de vinte anos e a maioria deles construiu sua carreira acadêmica (graduação, mestrado e doutorado) na própria USP. Ao mesmo tempo, exerceram anteriormente outras funções na administração da universidade. O Reitor, por exemplo, antes de ser eleito em 2001, havia sido duas vezes diretor de unidade e Vice-Reitor.

Aspectos da trajetória histórica dos agentes na USP foram citados nas entrevistas e salientavam os valores nos quais suas ações estavam pautadas durante a criação da EACH:

E 15: “Viemos da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e essa foi a ideia central da proposta [da EACH].

A formação e experiência anteriores dos principais gestores fortaleceram a tese de recriar alguns dos fundamentos do projeto da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, quando dos primórdios da USP, e de outras experiências empreendidas em unidades da universidade, em especial a ideia da integração:

E9: Alguns anos atrás, antes de 2001, já existiam algumas unidades que tinham projetos para integração. A faculdade de Filosofia de Ribeirão Preto tinha o primeiro ano propedêutico e eu acho que isso era uma coisa muito boa.

E15: O aluno era moldado, quando você entrava como docente, você tinha que se integrar aos projetos já existentes dos departamentos.

E15: Daí o nome, Artes, Ciências e Humanidades, juntar tudo isso eu acho extremamente importante.

E9: Tínhamos conhecimento de outras experiências inovadoras que estavam sendo realizadas em outras universidades.

Todos esses gestores eram professores de carreira da USP, faziam parte de uma coalizão dominante já há algum tempo na reitoria da

universidade e mantinham boas relações com o

governo estadual. A motivação para a ação dos agentes alinhava-se com a estratégia de ampliação do acesso à universidade sem perda da qualidade da instituição, verdadeira “marca” da USP.

E2: Nós devemos ser uma universidade de pesquisa e de massa, Já temos 80.000 alunos.

E15: A USP e as universidades de uma maneira geral são instituições caras e devem dar retorno à sociedade desse investimento. Uma das formas é ampliar o acesso. No caso da USP, nós deveríamos ampliar as vagas de vestibular de algo em torno de 6.800 para 10.000.

E9: O foco era ampliar o acesso para novos estudantes.

Outras motivações também surgiram nas entrevistas, como o fato de um dos membros da Comissão Central ter apresentado projeto semelhante anteriormente, mas que não havia avançado.

E1: Me interessei em participar, pois anos atrás havia proposto a criação de uma universidade no ABC, mas o projeto foi vetado pelo Mario Covas (ex-governador do Estado).

A possibilidade de criar um projeto inovador também era um fator de motivação:

E9: Só valeria a pena desde que houvesse a proposta de uma nova experiência, interdisciplinaridade e outras formas de organização.

Quanto à análise da dimensão organizacional. A estrutura da USP sofreu modificações após a reforma do Estatuto, em 1988. É constituída, do ponto de vista executivo, de quatro níveis: reitoria, unidades, departamentos e cursos. As deliberações centrais são tomadas em um

Conselho Universitário e em quatro Conselhos Acadêmicos – de Graduação, de Pós-Graduação, de Pesquisa e de Cultura e Extensão Universitária. Nas unidades há uma Congregação, composta de quatro comissões: de Graduação, de Pós-Graduação, de Pesquisa e de Cultura e Extensão Universitária.

É na confluência da estrutura da universidade com as formas pelas quais as atividades devem ser desenvolvidas no interior dos departamentos que a cultura da instituição emerge. Nela estão representadas dicotomias capazes de influenciar todos os processos estratégicos que ocorrem em seu interior e que traduzem os antagonismos dos grupos ao longo de sua história.

Para Goldemberg, cientista renomado e ex-Reitor, a USP, por ser a melhor universidade do país, não pode deixar de recuperar a missão de fazer justiça social:

Esses conflitos existem dentro da própria Universidade. A Faculdade de Filosofia foi que me elegeu como reitor e a que mais me antagonizou durante a minha gestão, à medida que eu tentava introduzir critérios de qualidade objetivos. Muitos professores achavam que os critérios não podiam ser objetivos e que, no fundo, eu era um tecnocrata, o que não é verdade. (*Apud* ROLLEMBERG, 2005a: 182).

Esse antagonismo político e ideológico, traduzido em sua estrutura e sua(s) cultura(s), confirma o dualismo de valores como democracia e ideologias de grupos, afirmado por Zabalza (2004), o que dificulta, muitas vezes, a criação e implantação de projetos inovadores, alguns dos quais enterrados no nascedouro. Isto leva a que gestores e grupos de professores realizem verdadeiros “malabarismos” para tentar ultrapassar a inércia organizacional. Segundo o próprio Goldemberg:

[...] o que me impressionou com a criação desse novo *campus* [da EACH] é que ele tenha sido criado, porque não é uma coisa trivial. [...] é o máximo da luta contra o conservadorismo que se conseguiu até o momento. (*Apud* ROLLEMBERG, 2005a: 183).

Uma das formas encontradas pelos gestores da USP para elaborar o projeto de uma nova unidade

foi a criação de estruturas não formais, denominadas de comissões e grupos de trabalho. Durante a primeira etapa de elaboração do projeto da EACH – que constituiu o estudo sobre a viabilidade, a elaboração da proposta acadêmica, a definição dos cursos e os detalhes da infraestrutura do novo *campus* – foram formadas seis comissões (GOMES, 2005).

Na segunda etapa de elaboração do projeto, desenvolvida após a reunião do Conselho Universitário de 30 de maio de 2003, foram formados os grupos de trabalho, constituídos por cerca de sessenta professores, que iriam se ocupar da elaboração dos projetos dos cursos a serem oferecidos.

A terceira etapa, iniciada a partir de outubro de 2003 (Portaria 1.506 do Gabinete do Reitor), mobilizou trinta e seis docentes para o atendimento de aspectos relacionados com as questões administrativas, o acompanhamento das obras e a implantação dos cursos.

Em relação às normas da Universidade, o Estatuto foi citado pelos entrevistados como fator limitador quando da elaboração do projeto da EACH. Durante as entrevistas, alguns entrevistados citaram a impossibilidade de replicar cursos de uma mesma unidade no mesmo município como uma restrição ao projeto da nova unidade, o que acabou levando à elaboração de novos cursos. Trata-se do artigo 11, do Título II – Da Constituição da Universidade, que determina ser vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes no mesmo município.

E1: Na realidade, não existia um pré-projeto [para a EACH]. Foi feita uma pesquisa junto às escolas públicas. O que queriam mesmo era medicina, direito, as engenharias [...]. Mas, o Estatuto não permitiria uma duplicação de cursos.

Para o entrevistado 15, isso poderia ser contornado, mas uma mudança estatutária demandaria muito tempo.

E15: Podíamos ter proposto uma reforma no Estatuto, mas tudo isso leva muito tempo.

Para o entrevistado 13, esse fato denotava a preocupação em implantar a nova unidade ainda no mandato do Governador.

E13: Na verdade, isso foi pressa, porque o projeto precisava sair com o Alckmin no governo, teve uma correria aí para fazer as coisas, depois as coisas se resolvem.

Outros aspectos da dimensão cultural da Universidade, como a democracia e a valorização do acadêmico, foram destacados pelos entrevistados de diversas maneiras:

E10: Venho de uma experiência de vinte anos no ensino privado. O que me motivou a ingressar na USP foi a possibilidade de vivenciar um ambiente democrático, onde eu possa expressar as minhas opiniões sem problemas. [...] Mas eu também queria ir para uma área acadêmica, área da pesquisa, onde eu tivesse contato com pesquisadores e onde a gente tivesse uma liberdade. Acho que as universidades públicas elas dão condições e liberdade.

E6: Ter a oportunidade de ingressar em uma universidade tradicional como a USP era muito importante. Teríamos a oportunidade de realizar pesquisas, participar de grupos [...].

A partir da descrição da dimensão contextual que envolveu o evento, os agentes e suas histórias de vida e elementos da estrutura e da cultura da USP mais relacionados, o passo seguinte é fazer uma análise integrando esses fatores.

**3º. Passo:** Definição e análise integrada dos elementos das três dimensões participantes do evento, a partir da percepção dos agentes.

Sobre a elaboração do projeto da EACH, o Prof. Celso de Barros Gomes (coordenador geral da EACH à época da implantação) afirma que sua construção foi um processo participativo. Foram constituídas várias comissões para dar conta da elaboração. A primeira, foi constituída a partir da publicação da Portaria do Reitor n. 618, de 29 de maio de 2002, “para avaliar a possibilidade e a conveniência de transformar em realidade a sugestão de criação de uma nova unidade naquela região tão densamente povoada e carente desse serviço especializado” (GOMES, 2005: 25).

Essa Comissão Central (com cinco membros), formada para estudo e elaboração dos princípios e diretrizes gerais da nova unidade, após certo período de tempo, apresentou um relatório inicial ao Reitor que indicava a concepção de “um projeto inovador que preservasse as qualidades

indiscutíveis da Universidade de São Paulo, embora modificando alguns elementos passíveis de aperfeiçoamento, tanto do ponto de vista acadêmico como de estrutura e gestão” (KRASILCHIK, 2005: 84).

A afirmação ressalta alguns aspectos importantes para a compreensão da formação e implementação da estratégia da EACH. A nova unidade, apesar de se constituir em um projeto inovador, não romperia com a tradição da Universidade e com suas qualidades reconhecidas. Não era o caso de fazer outra universidade com outras características. Seria a mesma, com “aperfeiçoamentos” acadêmicos, estruturais e na gestão.

Percebe-se uma convergência dos valores expressos pelos agentes com os valores da própria USP (cultura da organização), ou seja, o desempenho que se espera é o da USP.

O projeto especifica como o trabalho deveria ser feito. Para alcançar isso, as principais diretrizes desse primeiro relatório indicavam os seguintes pontos:

- a) Deveriam ser criados cursos inexistentes em outros *campi*;
- b) A nova unidade deveria pautar-se pela inovação e zelar pela qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e de serviços, que confere padrão de excelência à Universidade;
- c) Deveria atender à expansão do ensino médio e ampliar a diversidade de alunos;
- d) Deveria ser uma escola em que convivessem professores e pesquisadores de várias áreas em atmosfera de produção, disseminação e aplicação de conhecimento, sem fronteiras como barreiras;
- e) Os cursos deveriam oferecer aos alunos uma formação rigorosa e visão ampla da sociedade em que atuam como indivíduos, profissionais e cidadãos (KRASILCHICK, 2005: 85).

Aspectos da estrutura organizacional, como as normas estatutárias (pelo Estatuto da USP, de 1988, não é permitida a duplicação de cursos na mesma cidade), da cultura (valor principal da qualidade acadêmica, da formação rigorosa, como o trabalho deve ser feito) e do contexto de influência (pressão por expansão de vagas e

crescimento da diversidade) aparecem contemplados nessas diretrizes. Mas há um elemento inovador – um ambiente sem barreiras na produção, disseminação e produção do conhecimento – que funciona como um diferencial da proposta, um elemento que poderia ser utilizado em processos políticos de convencimento sobre a necessidade de criação e implantação da nova unidade. Comprova-se, dessa forma, que conteúdo e processo estratégico, neste caso, caminharam de forma indissociada, agregando-se a eles a questão política.

Ao fim do processo de elaboração da proposta contabilizaram-se vinte formações, entre comissões, subcomissões e grupos de trabalho, “envolvendo cerca de 200 professores” (entrevistado 9) dos diversos departamentos da universidade, alguns participando em mais de uma comissão.

Algumas decisões tomadas pelos gestores foram fundamentais para a elaboração da estratégia. As normas da USP exigiam que os projetos dos cursos fossem elaborados em seus colegiados. No entanto, a criação de estruturas não formais (comissões e grupos de trabalho), momentaneamente institucionalizadas pelo Reitor, dava a agilidade e a legitimidade necessárias aos membros das comissões para elaborarem os projetos dos cursos a partir de suas unidades e os submeterem aos órgãos colegiados da USP, sem perda do controle por parte da Comissão Central e do Reitor. Esse modo de funcionamento estrutural corresponde ao modelo *Adhocrático* (MINTZBERG, 2006) e é ressaltado pelo entrevistado 9:

E9: Foi importante não envolver as Congregações, se nós envolvêssemos as Congregações isso [o projeto EACH] nunca teria vingado.

Os participantes dessas comissões eram quase todos professores reconhecidos por seus pares, líderes na perspectiva de Hall (2004), o que lhes dava certa autoridade e mobilidade no interior de suas unidades que a Reitoria isoladamente não teria. Dessa forma, foi possível aos gestores administrar um processo estratégico usando a cultura organizacional e neutralizando as fortes subculturas e possíveis oposições ao projeto presentes nas diversas unidades.

Outro aspecto a ser salientado é que a comissão central do projeto preocupou-se também em interagir com o Poder Legislativo, com as comunidades da Zona Leste, com os alunos das escolas da região, com movimentos sociais, promovendo “enquetes” nas escolas sobre quais os cursos em que os alunos estavam interessados e, quando o projeto foi finalizado, encontros para discutir o projeto. Neste caso, as ações das lideranças buscavam construir um contexto mais propício à aceitação do projeto.

E9: Conseguimos apoio e uma participação ativa do Movimento dos Sem Universidade (MSU) e dos Diretores da maioria das unidades da USP no interior.

É certo que as resistências ao projeto foram inúmeras. A ideia inicial dos membros das comunidades, dos empresários e dos alunos das escolas da Zona Leste era ter uma USP igual à do *campus* Butantã, com cursos tradicionais como Medicina, Direito e Engenharia. Os gestores tiveram muito trabalho para convencê-los do novo projeto, dos novos processos acadêmicos e dos tipos de cursos que seriam ofertados na nova unidade. O convencimento ocorreu destacando-se de modo discursivo as inovações do projeto e permitindo uma certa participação da comunidade.

E15: É certo que a maioria queria os cursos mais tradicionais de Medicina, Direito, mas também opinaram por Informática e Têxtil. Esta é uma área com tradição naquela região.

A preocupação com o Conselho Universitário também deve ser destacada, já que, internamente, as resistências eram presentes em todos os segmentos de professores, alunos e funcionários. Isso é evidente na seguinte afirmativa de Gomes (2005):

A votação da modificação estatutária acabaria por alcançar o *quorum* mínimo exigido (70), sendo aprovada por 77 votos a favor, 24 abstenções e um contra. Mais uma vez, a exemplo do sucedido por ocasião da aprovação dos cursos da USP Leste, em 18 de maio de 2004, a bancada estudantil se manifestaria maciça e contrariamente aos interesses da nova unidade (GOMES, 2005: 52).

O Conselho Universitário era permanentemente informado do avanço do projeto, e as decisões sobre as questões complexas eram tomadas em plenário. Analisando algumas atas em que o assunto foi tratado, identificam-se aqueles atores que sempre foram contrários ao projeto, como a totalidade dos representantes discentes e alguns professores, e os que sempre defendiam a proposta da reitoria. Intui-se ter havido um trabalho político de convencimento da maioria dos membros do CO.

O sucesso no alcance do apoio é demonstrado pela aprovação quase integral das propostas dos grupos encarregados de elaborar os projetos dos novos cursos, segundo depoimento de um entrevistado:

E 15: “Os cursos passaram sem grandes problemas, com exceção de Artes, o que não entendo até hoje porque”.

Dessa forma, pode-se concluir que os líderes (agentes) tiveram perícia em utilizar tanto as características da estrutura mecanizada quanto as da burocracia profissional (MINTZBERG, 2006) presentes na USP. Para alcançar esse intento, porém, o conteúdo do projeto inicial da nova unidade foi essencial, pois por meio dele pôde-se atribuir significados (relacionados com inovação e aumento da legitimidade institucional, por exemplo) e difundir-lo aos demais membros da organização e também aos grupos e organizações do contexto de influência, na linha da estratégia vista como um modelo interpretativo, segundo a abordagem de Chaffee (1985).

Ultrapassar essas resistências também requereu um enorme exercício de política universitária, na linha da liderança política e simbólica de Pfeffer e Salancick (1974), apesar de a pesquisa não ter detectado essa ação de forma premeditada. É mais provável, pelo perfil dos gestores envolvidos no evento, que sua cognoscitividade (GIDDENS, 2003), ou seja, saber exatamente como agir de acordo com o contexto em que a ação ocorre, tenha prevalecido nesse caso. Conclui-se que os líderes foram capazes de promover a articulação da experiência e dos sentidos (WEICK, 1973)

compartilhados dos grupos sociais, de forma a viabilizar determinados modos de ação de acordo com a intenção estratégica.

O envolvimento do Reitor, da Presidente da Comissão Central e do Chefe de Gabinete mostrou que os gestores estavam imersos no processo, construindo as redes possíveis, destacando os valores esperados e utilizando rotinas e ferramentas da universidade (fóruns de discussão, reuniões de câmaras, encontros, tecnologia, etc.) para dinamizar o processo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para melhor compreender o processo estratégico ocorrido durante a elaboração e implantação do projeto de criação da EACH, partiu-se da premissa de que os modelos analíticos focalizados em algumas dimensões organizacionais não eram capazes de captar a complexidade dos fatores envolvidos. Essa hipótese se comprovou quando foram realizadas as análises de documentos institucionais e de depoimentos dos entrevistados e se percebeu o entrelaçamento de aspectos históricos, estruturais, culturais e organizacionais. Para entender o processo, era necessário descrever como as decisões e ações foram tomadas ao longo do tempo e o que as tinham influenciado. No caso em estudo, é possível resumir como isso ocorreu.

A partir de uma intenção estratégica inicial – expansão do acesso, mas mantendo a qualidade uspiana –, foram desencadeadas ações pelos gestores envolvendo atores poderosos (líderes não formais) de diversas unidades da USP (uma bem-sucedida forma de gerenciar a cultura e de promover a disseminação de significado da nova estratégia na universidade). Essas ações foram mediadas ou fortalecidas por regras e recursos organizacionais (entre os quais a cultura da participação, a forma de liderança, o uso do poder e a política de persuasão), constituindo-se em eventos ou ações estratégicas que resultaram em novas práxis. A conjunção desses eventos culminou em um projeto formulado que oferecia as condições para a emergência de novas formas de ação, de regras de conduta e de novos princípios de desempenho na nova unidade.

Na elaboração e criação do projeto da EACH, a gestão estratégica sempre esteve relacionada com as inovações acadêmicas promovidas pela

nova unidade. Sendo assim, conteúdo e processo estratégico se mostraram interdependentes.

O projeto da EACH sofreu resistências internas, motivadas, de um lado, por questões políticas, atenuadas pelo empenho e uso inteligente da estrutura e da cultura da organização por parte das lideranças; por outro lado, sobressaíram também aspectos culturais, em razão do ingresso e convivência de profissionais de diversas áreas. Nesse caso, o cuidado com os primeiros processos de seleção e com os acolhimentos iniciais constituíram-se em uma boa estratégia da gestão. As inovações do projeto fundamentaram o discurso dos gestores, em especial junto ao governo e aos moradores da zona leste da cidade de São Paulo. Isso diminuiu as resistências e garantiu certa legitimidade inicial à unidade. Esses procedimentos ressaltam a forma política e simbólica da condução pelas lideranças e confirmam a importância delas na condução da estratégia pretendida.

Futuras pesquisas – visto que já se passaram alguns anos da implantação da nova unidade e o próprio projeto inicial já sofreu modificações importantes – poderão ampliar a análise sobre os resultados de todo o processo, permitindo a compreensão de novos elementos intervenientes, em uma perspectiva longitudinal da mudança.

## 5. REFERÊNCIAS

- ALCKMIN, G. A primeira universidade pública do “País” chamado Zona Leste. In: GOMES, Celso (Org.). *USP Leste: a expansão da universidade do oeste para o leste*. São Paulo: Edusp, 2005.
- BULGACOV, S.; SOUZA, Q. R.; PROHMANN, J. I. P.; COSER, C.; BARANIUK, J. A. *Administração Estratégica: Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 2007.
- CANDIDO, A. Reminiscências sobre as origens da USP. In: STEINER, J.; MALNIC, G. (Org.). *Ensino superior: conceito e dinâmica*. São Paulo: Edusp, 2006.
- CHAFFEE, E. E. Three models of strategy. *Academy of Management Review*, v. 10, n. 1, p. 89-98, 1985.
- CHAKRAVARTHY, B. S.; WHITE, R. E. Strategy Process: forming, implementing and changing strategies. In: PETTIGREW, A.; THOMAS, H.; WHITTINGTON. *Handbook of Strategy and Management*. SAGE Publications: Thousand Oaks, 2002.
- CHAUÍ, M. S. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 2001.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- CRUBELLATE, J. M. *Parâmetros de qualidade de ensino superior: análise institucional em IES privadas do Estado de São Paulo*. São Paulo, 2004. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- ELMORE, R.F. Reform and culture of authority in schools. *Educational Administration Quarterly*, v. 23, n. 4, p. 60-78, 1987. <<http://dx.doi.org/10.1177/0013161X87023004006>>.
- GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GOMES, C. B. USP leste: a construção de um projeto participativo. In: GOMES, Celso (Org.). *USP Leste: a expansão da universidade do oeste para o leste*. São Paulo: Edusp, 2005.
- HALL, R. *Organizações: estruturas, processos e resultados*. São Paulo: Atlas, 2004.
- Review*. v. 17, n. 2, p. 327-351, 1992.
- HENING SILVA, A.; TAVARES, C. E.; MOURA, G. L.; SILVEIRA, M. Mudanças estratégicas em universidade comunitária: um estudo desenvolvido no Rio Grande do Sul. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 257-273, jan. 2014.
- JARZABKOWSKI, P.; FELTON, E. Strategizing and organizing in pluralistic contexts. *Long Range Planning*, v. 39, n. 6, p. 631-648, 2006. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.lrp.2006.11.002>>.
- KRASILCHIK, M. USP Leste: sonho e realidade. In: GOMES, C. (Org.). *USP Leste: a expansão da*

universidade do oeste para o leste. São Paulo: Edusp, 2005.

MELFI, A. J. A USP na zona leste. In: GOMES, C. (Org.). *USP Leste: a expansão da universidade do oeste para o leste*. São Paulo: Edusp, 2005.

MENDES, J. M. O. Perguntar e observar não bastam, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas. *Revista Oficina do CES*, n. 194, Set. 2003. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/194/194.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2010.

MEYER, JR. V.; PASCUCCHI, L.; MANGOLIN, L. Gestão estratégica: um exame de práticas em universidades privadas. *Rev. Adm. Pública* [online], v. 46, n. 1, p. 49-70, 2012. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100004>>.

MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes: Estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 2006.

MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985. <<http://dx.doi.org/10.1002/smj.4250060306>>.

PETTIGREW, A., THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. *Handbook of strategy and management*. London: Sage, 2002. p. 411-435.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. Organizational decision making as political process: the case of a university budget. *Administrative Science Quarterly*, v. 19, n. 2, p. 135-152, Jun. 1974. <<http://dx.doi.org/10.2307/2393885>>.

PORTO, C.; RÉGNIER, K. *O ensino superior no mundo e no Brasil: condicionantes, tendências e cenários para o horizonte 2003-2025: uma abordagem exploratória*. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ensino\\_superiormundobrasiltendenciascenarios2003-2025.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ensino_superiormundobrasiltendenciascenarios2003-2025.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2012.

ROLLEMBERG, M. (Org.). *Universidade: formação e transformação*. São Paulo: Edusp, 2005a.

\_\_\_\_\_. A bússola que marca o leste. In: GOMES, C. (Org.). *USP Leste: a expansão da universidade do oeste para o leste*. São Paulo: Edusp, 2005b.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.

SZTOMPKA, P. *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

VAN DE VEN, A. Suggestions for studying strategy process: a research note. *Strategic Management Journal*, v. 13, Summer Special Issue, p. 169-188, 1992.

VASCONCELOS, I.; MASCARENHAS, A.; PROTIL, R. Paradoxos na gestão de pessoas: cultura e contexto em uma cooperativa agroindustrial. *ERA - Revista de Administração de Empresas Eletrônica*, v. 3, n. 1, p. 1-19, jan./jun., 2004.

WEICK, K. *Psicologia Social das Organizações*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1973.

WHITTINGTON, R. *O que é estratégia?* São Paulo: Thompson Learning, 2002.

ZABALZA, M. A. *O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

