

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
DE SISTEMAS PRODUTIVOS-MESTRADO**

**MÔNICA DE FATIMA BERNO**

**AS PRÁTICAS GERENCIAIS E A FUNÇÃO SOCIAL DA  
UNIVERSIDADE PERANTE O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE UMA UNIVERSIDADE  
PÚBLICA ESTADUAL.**

**Ponta Porã  
Janeiro de 2022**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL**  
**PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E**  
**DE SISTEMAS PRODUTIVOS-MESTRADO**

**MÔNICA DE FATIMA BERNO**

**AS PRÁTICAS GERENCIAIS E A FUNÇÃO SOCIAL DA**  
**UNIVERSIDADE PERANTE O DESENVOLVIMENTO**  
**REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE UMA UNIVERSIDADE**  
**PÚBLICA ESTADUAL.**

Dissertação de mestrado apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Ponta Porã.

Orientação: Profa. Dra. Rosenery Loureiro Lourenço

**Ponta Porã**  
**Janeiro de 2022**

*Senhor Deus Pai,  
Eu Te amo, eu Te louvo, eu Te  
bendigo. Guarda meu coração, por  
favor.*

*(Frei Hugolino, OFM)*

## AGRADECIMENTOS

Todos os meus agradecimentos ocorrem em virtude das várias graças e condições que a Santíssima Trindade me concedeu, para chegar até aqui.

Dito isso, agradeço ao meu companheiro, Sammer, pela paciência, pelo afeto, pelo amor e por acreditar em mim.

Agradeço à Natali e Cátia, que me incentivaram a dar o primeiro passo nessa jornada.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Rosenery Loureiro Lourenço. Seu apoio, carinho e sabedoria fizeram minha caminhada de escrita e pesquisa mais tranquila. Suas contribuições foram muitíssimo valiosas durante todo o período de orientação.

Aos meus colegas e amigos da 6ª turma do mestrado, agradeço pela companhia e troca de ensinamentos, especialmente à Nidene, amiga já de longa data, pelas caronas, durante as quais discutíamos muito sobre as disciplinas e a pesquisa, e ao Obedias que se tornou um amigo especial.

Aos docentes do Programa, agradeço pelo mundo de possibilidades e conhecimento compartilhado.

Às professoras componentes da Banca Examinadora, Professora Eliana e Professora Fernanda, agradeço pelos preciosos conselhos, sugestões e pelo interesse na minha pesquisa.

Por fim, agradeço à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, que investe em seus servidores através do programa de capacitação, que me permitiu o cumprimento e a realização desse sonho.

## RESUMO

Na reforma do Estado da década de 1990, a educação passou a ser um setor de serviços não exclusivo do Estado, e a universidade passou a ser defendida como organização social e não como instituição social. Essa lógica de mercado, pautada pelo neoliberalismo no modelo de gestão das universidades faz prevalecer uma ênfase por resultados e incorre em práticas mercantilistas, que acabam por reproduzir uma desigualdade presente na estrutura social brasileira, já que a educação de qualidade é privilégio de poucos que podem arcar com seus custos. Como parte dessas mudanças oriundas do ideário neoliberal e da *New Public Management*, o planejamento estratégico chega com a proposta de melhorar a eficiência no serviço público. Longe de ser uma mudança conjuntural, essas propostas estão intrincadas em um projeto social e político, que se adapta histórica e geograficamente. A universidade é conhecida por ter um papel fundamental na construção da cidadania, passou por uma grande mudança e expansão e adquiriu importância na solução de problemas sociais e econômicos, passando a fazer parte dos planos estratégicos de alguns governos para o desenvolvimento. Objetiva-se nessa pesquisa compreender como o planejamento estratégico, enquanto elemento do NPM, transformou uma universidade pública estadual. Nessa pesquisa de abordagem qualitativa, por meio de entrevistas com gestores e análise narrativa, identificamos o planejamento estratégico como prática que afeta a gestão e a função social da universidade, e também o papel da universidade como agente de desenvolvimento, conceito aqui adotado como parte da teoria de Amartya Sen, que versa sobre as liberdades instrumentais e constitutivas. Observada através da cultura organizacional, à luz da teoria de Pierre Bourdieu, a análise permitiu observar as influências dessa prática na gestão da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, de modo que os resultados indicam que a implementação do planejamento estratégico na UEMS teve impacto positivo em seu papel como agente de desenvolvimento e em sua função social.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Universidade Pública; New Public Management; Planejamento Estratégico.

## **ABSTRACT**

In the State reform of the 1990s, education became a service sector not exclusive to the State, and the university came to be defended as a social organization and not as a social institution. This market logic, guided by neoliberalism in the university management model, makes an emphasis on results prevail and incurs in merchant practices, which end up reproducing an inequality present in the Brazilian social structure, since quality education is the privilege of the few who can afford it bear its costs. As part of this changes arising from neoliberal ideology and New Public Management, strategic planning comes with the proposal to improve efficiency in the public service. Far from being a conjunctural change, these proposals are intricate in a social and political project, which adapts historically and geographically. The university is known for having a key role in building citizenship, undergone a great change and expansion and acquired importance in the solution of social and economic problems, becoming part of the strategic plans of some governments for development. The objective of this research is to understand how strategic planning, as an element of the NPM, transformed a state public university. In this research with a qualitative approach, through interviews with managers and narrative analysis, we identified strategic planning as a practice that affects the management and social function of the university, and also the role of the university as an agent of development, a concept adopted here as part of Amartya Sen's theory, which is about with instrumental and constitutive freedoms. Observed through the organizational culture, in the light of Pierre Bourdieu's theory, the analysis allowed to observe the influences of this practice in the management of the State University of Mato Grosso do Sul, so that the results indicate that the implementation of strategic planning at UEMS had a positive impact on its role as a development agent and its social function.

**Keywords:** Neoliberalism; Public university; New Public Management; Strategic planning.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - distribuição das Unidades Universitárias da UEMS no Estado de MS.....	58
Figura 2 – organograma da UEMS.....	62

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Planejamento estratégico e BSC nas universidades públicas.....	36
Quadro 2 - Propostas de aplicação e implantação de planejamento estratégico e BSC em universidades públicas.....	38
Quadro 3 – Conceitos e fontes teóricas.....	53
Quadro 4 – Documentos para composição do corpus da pesquisa	54
Quadro 5 – tempo de serviço dos participantes da pesquisa.....	56

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
2.1. UNIVERSIDADE PÚBLICA E SUA FUNÇÃO SOCIAL FRENTE AO NEOLIBERALISMO .....	16
2.2. NEOLIBERALISMO EM PRÁTICAS SOCIAIS, GERENCIAIS E EDUCACIONAIS	23
2.2.1. Planejamento Estratégico – uma prática gerencial do NPM no setor público.....	27
2.2.2 A inserção do planejamento estratégico na universidade.....	34
2.3 ABORDAGEM CULTURAL DA ORGANIZAÇÃO SOB A ÓTICA DE BOURDIEU.	44
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>54</b>
3.1. <i>CORPUS</i> DA PESQUISA .....	58
3.2. ENTREVISTAS .....	59
<b>4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....</b>	<b>61</b>
4.1 BREVE HISTÓRICO DA UEMS E CAPITAIS DOS GESTORES .....	61
4.2 OS DESDOBRAMENTOS DO PLANEJAMENTO.....	74
4.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO A PARTIR DE ASPECTOS CULTURAIS NA TEORIA DE BOURDIEU.....	79
4.4 FUNÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO .....	83
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>88</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>105</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações políticas, econômicas e sociais influenciadas por aportes neoliberais como a lucratividade, a produtividade e eficiência propiciaram mudanças nas políticas da educação superior, levando-a a uma lógica mercantilista (BECHI, 2017; TEODORO; GUILHERME, 2017), e a um processo de transformação deste ensino, no Brasil, em um serviço comercial (SGUISSARDI, 2015).

Apesar de se considerar que mudanças em órgãos públicos, e por conseguinte nas universidades, sejam necessárias, alguns estudos chamam a atenção para a uniformização dessas mudanças que não levam em consideração a complexidade e heterogeneidade da educação superior brasileira (MACEDO et al, 2005; LEITÃO, 1987; DIAS SOBRINHO, 2015).

Esta uniformização exige reflexões nos horizontes sociais e políticos, já que a lógica mercantilista, advinda do meio privado, está sendo incorporada nas universidades públicas através de aspectos expressamente neoliberais. Isto se dá pela busca por mais recursos, pressão por resultados e posicionamentos em rankings, uma vez que as universidades são consideradas hoje como tendo a finalidade precípua de prover mão-de-obra qualificada e adaptado ao mercado (CZERNISZ; FREIBERGER, 2018).

A universidade pública é uma instituição social, legitimada por um conhecimento e autonomia em face da religião e do Estado (CHAUÍ, 2003), contribuindo “na construção do mundo humano que a cada um cabe protagonizar nos planos da individualidade, da socialidade e da cidadania” (DIAS SOBRINHO, 2015, p. 583).

Contudo, na reforma do Estado da década de 1990, a educação passou a ser um setor de serviços não exclusivo do Estado, definindo a universidade como organização social e não como instituição social. Teve papel preponderante nesse cenário, o *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), um movimento que defende que o setor público deve ser gerido conforme os preceitos da administração privada (MAGRO; PINTO, 2012).

Na década de 1990, a reforma do Estado Brasileiro ocorreu no momento em que a política neoliberal se concretizava na América Latina (SILVA; CARVALHO, 2014). O movimento neoliberal surgiu após a Segunda Grande Guerra, tendo ganhado força com a crise do Estado de Bem-Estar Social. Os neoliberais acreditavam que este modelo exigia grandes

gastos públicos e que um Estado neoliberal seria a solução para a crise econômica em questão (SILVA; CARVALHO, 2014).

Segundo Silva e Carvalho (2014), o Estado teve seu papel redefinido sob a perspectiva neoliberal e o setor público passou a buscar, na iniciativa privada, novas maneiras de organização e gestão. O Estado passou a buscar eficiência e reduzir custos, assumindo uma visão gerencialista, que afetou setores como a gestão da educação (SILVA; CARVALHO, 2014). Nesse contexto, Gruening (2001) destaca que o planejamento estratégico é um dos elementos que, dentre outros, fomalizaram as bases teóricas do que, mais tarde, passou a ser chamado de New Public Management.

Como parte das mudanças oriundas do ideário neoliberal o planejamento estratégico foi introduzido como uma proposta de melhorar a eficiência no serviço público (BRAVO; MELLO, 2020; PASCUCI et al, 2016). Na medida em que as universidades públicas são mantidas pelo dinheiro público, é natural esperar um serviço eficiente e transparente. Ocorre que nas universidades, por conta de suas particularidades e complexidades, os resultados apresentam significativas limitações, necessitando-se um aprimoramento e adequação dessa prática voltada para a realidade administrativa universitária (PASCUCI et al, 2016). A competitividade, prática comum no mercado, agora vista entre as Instituições de Ensino Superior (IES), também propicia uma busca por um novo modelo gerencial (AMORIM; SCHIMIGUEL, 2012).

A universidade, conforme Rocha (2012), é uma instituição social que justamente pela sua autonomia intelectual, pode relacionar-se com governo e sociedade de maneira independente. Ela passa a abarcar a condição de instituição com função social ao ser democrática, ao aspirar à universalidade. Rocha (2012) ainda esclarece que enquanto instituição social, a universidade se insere no contexto da divisão social, tendo a sociedade como sua referência; diferentemente de uma organização privada cuja referência é o mercado e, portanto, orientada por aspectos como eficácia, gestão, previsão, controle, entre outros.

Estes aspectos de controle, eficácia, previsão, não estão errados. O que ocorre é que eles acabam por se sobrepôr à formação intelectual e o ensino fica limitado a uma simples transmissão de conhecimentos. A ciência, tão necessária à cidadania social e fundamental para combater várias carências sociais e econômicas (DIAS SOBRINHO, 2015), se transforma e passa a atender às exigências do poder financeiro, e a universidade passa a ser uma organização operacional (ROCHA, 2012) e deixa de ser um lugar para a crítica, a reflexão e o verdadeiro sentido dos conhecimentos (CHAUÍ, 2003).

Todavia, a universidade, embora seja plural, embora tenha uma função social democrática, acaba por reproduzir uma desigualdade presente na estrutura social brasileira, já que a educação básica de qualidade é privilégio de poucos que podem arcar com seus custos (FERREIRA; LEOPOLDI 2013).

Embora abarcando este papel mais democrático e universal, facilitando a permanência e o acesso de alunos com ações afirmativas, como cotas e bolsas, por exemplo, a universidade acaba por favorecer quem possui mais capital cultural. Bourdieu (2007) relata sobre uma legitimação de desigualdades sociais, produzida por uma escola que se pretende ser um fator de mobilidade social, mas que termina por ratificar a herança social. Ao transpormos o pensamento de Bourdieu sobre a escola para a universidade, temos que esta passa a reproduzir e legitimar, em certa medida, as desigualdades sociais.

Ao analisar A Sociologia da Educação de Pierre Bourdieu, Nogueira e Nogueira (2002) discorrem sobre como a obra de Bourdieu apresenta o indivíduo com atitudes e comportamentos socialmente condicionados. Segundo os autores, a partir de uma estrutura social e familiar, os indivíduos abarcam um conjunto de normas que passa a conduzi-los, de acordo com a disposição da estrutura em que foram socializados.

Bourdieu traz o exemplo dos “diferentes sujeitos sociais”, onde jovens da chamada camada superior da sociedade tem “oitenta vezes mais chances de entrar na Universidade que o filho de um assalariado agrícola e quarenta vezes mais que um filho de operário”, e cujas “taxas de êxito” são sancionadas por fatores como a formação dos pais e o nível cultural familiar (BOURDIEU, 2007, p. 41 e 42). Para além disso, Bourdieu (2007) também salienta as desigualdades no sistema escolar, onde, ao tratar de forma igualitária as crianças de classes sociais diferentes, este sistema acaba por sancionar as desigualdades do ensino.

Essas desigualdades também são observadas na concorrência das vagas das faculdades, onde os indivíduos com maior capital financeiro, cultural e social levam vantagem (FERREIRA, 2013). Ora, a educação superior é mais que um privilégio, é um direito constitucional, e como tal, o acesso a esse direito deve ser democratizado. Contudo, Rocha (2012) chama a atenção para uma confusão estabelecida entre democratização e massificação do ensino; onde massificação acaba por contribuir para uma deterioração do ensino e para a precarização de suas infraestruturas.

O papel da universidade então, como instituição social e democrática, que se relaciona com a sociedade e com o Estado de maneira autônoma pode se transformar, pois com as mudanças estabelecidas nos últimos anos, a universidade corre o risco de deixar de cumprir

com sua função e se transformar em uma organização onde a educação passa a ser um serviço, e não um direito (ROCHA, 2012; AMARAL; MAGALHÃES, 2003).

Como instituição social, a universidade é espaço de formação do ser social e formação intelectual (ROCHA, 2012). Este espaço, ainda segundo Rocha (2012) tem se transformado, afetando o tempo de ensino e o tempo das pesquisas, e a universidade corre o risco de passar a ser uma organização prestadora de serviços. Isso vem ao encontro de um fator consequente do ideário neoliberal, uma mercantilização do ensino, que se sobrepõe à “lógica científica-pedagógica da formação do ser social”, num lugar onde a democratização deu espaço para a massificação (ROCHA, 2012, p. 146).

A universidade também não deixa de ter um papel no desenvolvimento regional. Isso ocorre porque aspectos como a pesquisa e a inovação, por exemplo, são considerados fatores essenciais para o desenvolvimento. Além disso, a educação superior produz o conhecimento e forma o profissional disponibilizado para a sociedade (ROLIM; SERRA, 2015). Segundo estes mesmos autores, mesmo que a universidade não esteja na liderança do processo de desenvolvimento, ela é um dos principais atores, junto com lideranças políticas e produtores, na construção de um projeto de desenvolvimento para determinada região.

As políticas neoliberais trouxeram mudanças significativas na relação entre universidade e Estado (AMARAL; MAGALHÃES, 2003). Parte dessas mudanças afetou a gestão universitária, com a utilização de condutas da iniciativa privada. Nessa perspectiva de mudanças, Amaral e Magalhães (2003) ressaltam que a universidade tenta redefinir seus objetivos e sua missão, mantendo seus valores fundamentais, ao passo que tenta responder às várias demandas do governo, dos alunos, das agências de fomento e outros, surgindo então a universidade empreendedora, a universidade inovadora, a universidade regional.

Parte dessas demandas pode ser observada em ações desenvolvidas nos últimos anos por órgãos, como por exemplo, Ministério da Educação e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que procuram interiorizar o ensino superior com vistas a “combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional” (MEC, 2014, p. 20) e a região Centro Oeste se insere nos objetivos de órgãos normativos que visam o desenvolvimento. Esse foco em universidades do interior do país pode ilustrar parte das mudanças pelas quais a gestão das universidades está passando. Ferlie, Musselin e Andresani (2008) discorrem sobre essa questão e argumentam que as mudanças organizacionais e gerenciais pelas quais o ensino superior está passando não deve ser estudado de maneira isolada, ao contrário, deve-se levar em consideração que elas estão inseridas em um contexto mais amplo de reformas do setor público, conectados com conceitos da ciência política e da gestão pública, dentro outros.

Considerando essa perspectiva de mudanças, onde, para adaptar-se aos novos tempos, as universidades alteraram aspectos de gestão, o objetivo da pesquisa é compreender como o planejamento estratégico, enquanto elemento do NPM, transformou uma universidade pública estadual. Para compreender essa prática social na universidade selecionei 2 questões como suporte para alcançar o objetivo: como o planejamento estratégico afeta a gestão e a função social da universidade? Como o planejamento estratégico afeta o papel da universidade como agente de desenvolvimento?

As práticas NPM são diversas, Gruening (2001) destaca que elas estão circunscritas em termos de mudanças nos orçamentos públicos, privatização, descentralização, melhorias contábeis, maior uso de tecnologia, mensuração de desempenho, planejamento estratégico e outros itens. Para a presente pesquisa, a investigação se dará especialmente para as práticas relacionadas a planejamento estratégico.

As pesquisas sobre planejamento estratégico trazem o entendimento de que este elemento tem o intuito de aprimorar as organizações e oferecer melhoria nos serviços prestados, semelhante ao que é praticado no mundo empresarial (ESTRADA; SPECK, 2012), inclusive atuando conjuntamente com outros elementos, como tecnologia da informação, por exemplo (AMORIM; SCHIMIGUEL, 2012).

Estudos como o de Pascuci et al (2016, p. 54) salientam também a importância de observar as especificidades das universidades públicas e do equívoco que é “esperar que a replicação de um modelo empresarial permita o alcance de resultados similares em universidades”, sendo necessárias adequações da metodologia tradicional de planejamento estratégico na gestão pública. Os autores também abordam a necessidade de mais pesquisas nesta área, com foco no “exame das práticas estratégicas no âmbito organizacional” (Pascuci et al, 2016, p. 57).

Algumas pesquisas específicas, como a de Abrucio (2005) revelam fragilidades nos mecanismos de governança democrática das administrações públicas estaduais. Para o autor, apesar de avanços terem ocorrido em anos recentes, os estudos científicos não acompanham essas transformações. Souza e Fenili (2016, p. 887) apontam para lacunas “no estudo da cultura organizacional por meio das práticas de gestão”. Ao analisarem o estado da arte de estudos organizacionais que utilizam o quadro teórico de Bourdieu para pesquisarem a cultura organizacional, Souza e Fenili (2016) observaram uma carência no número de artigos sobre estudos culturais em organizações.

Embora parte da literatura científica aponte fatores e questões sobre aspectos neoliberais nas universidades públicas, muitas dessas pesquisas são voltadas para universidades federais

(SILVA JR; SGUISSARDI, 2020; SILVA JR; SPEARS, 2012) ou, de forma generalizada, às instituições de ensino superior (TEODORO; GUILHERME, 2017; BECHI, 2017; CZERNISZ; FREIBERGER, 2018), com pouca pesquisa sobre universidades estaduais. Especificamente sobre planejamento estratégico nas universidades estaduais, a literatura é ainda mais restritiva (REYANUD; TODESCAT, 2017; CARDOSO et al, 2015).

É importante destacar que universidades federais e estaduais são, via de regra, submetidas aos mesmos processos de credenciamento e avaliação do Ministério da Educação (MEC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e outros órgãos, contudo, em questões orçamentárias, ações afirmativas, acessibilidade e até mesmo formas de ingresso, elas possuem regras próprias, de acordo com cada estado. Além disso, em consonância com o pensamento de Dias Sobrinho (2015) é importante compreender o que se passa no interior da universidade. Assim, esta pesquisa, de cunho qualitativo, busca contribuir para uma reflexão crítica sobre as experiências de planejamento estratégico em instituições estaduais e preencher parte dessa lacuna de estudos.

A dissertação está estruturada em seis seções. Após esta introdução, refletimos, no referencial, sobre a universidade enquanto instituição social, as práticas neoliberais inseridas na gestão universitária e a abordagem cultural da organização. Em seguida é apresentada a metodologia utilizada nesta pesquisa, por conseguinte, a análise e interpretação dos dados, as considerações finais e por fim, elencamos as referências.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. UNIVERSIDADE PÚBLICA E SUA FUNÇÃO SOCIAL FRENTE AO NEOLIBERALISMO

As universidades foram criadas como instituições sociais, como “práticas sociais” ratificadas e legitimadas por sua autonomia intelectual, de cunho democrático, possuindo relações com a sociedade onde estão inseridas (CHAUÍ, 2003, p. 5). Enquanto instituição social, a universidade é formada por indivíduos com suas próprias crenças, ideologias e histórias e justamente essa heterogeneidade de ideais e opiniões, aliadas à sua autonomia, garante seu reconhecimento público e permite que a sua relação com o Estado e a sociedade seja por vezes conflituosa (ROCHA, 2012).

Uma instituição social é regida por regras e normas próprias, inerentes a si mesma e a constatação pública de suas atribuições “lhe confere autonomia perante outras instituições sociais” (ROCHA, 2012, p. 145). É um espaço para reflexão, para diferentes visões do mundo e para a liberdade de pensamento onde podem ocorrer contradições. A “universidade é uma instituição da sociedade”, que se traduz em responsabilidades e compromissos para com esta mesma sociedade (DIAS SOBRINHO, 2015, p. 582).

Enquanto instituição social, a universidade está inserida num contexto social e político e busca responder às contradições tendo a sociedade como referência (CHAUÍ, 2003). A universidade tem a responsabilidade social da formação dos indivíduos, que são as bases para a construção de uma sociedade justa, democrática e desenvolvida (DIAS SOBRINHO, 2015). E da mesma maneira que a sociedade sofre transformações sociais, econômicas e políticas a instituição social acompanha essas mudanças (CHAUÍ, 2003).

Mudanças significativas que afetaram a educação superior brasileira ocorreram com a Reforma do Estado e o Plano Diretor<sup>1</sup>, na década de 1990, que designou a educação como serviço não exclusivo do Estado e que transmutou a universidade de instituição social para organização social (CHAUÍ, 2003). A educação superior passou a ser concebida como um serviço – passível de ser privatizada – e deixou de ser um direito do cidadão (ROCHA, 2012).

---

<sup>1</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi elaborado em 1995, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, com a proposta reformar a “máquina pública com a finalidade de adequar as estruturas e os modos de atuação da administração pública a um novo modelo de desenvolvimento”. Para tanto, foram implementadas mudanças nas regras do funcionalismo, publicização dos serviços públicos (nas áreas de saúde e educação, por exemplo), implementação das atividades exclusivas do Estado através de agências reguladoras e o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado (CAVALCANTE, 2020).

Aspectos importantes diferem uma instituição de uma organização social. Para a instituição, a sociedade é sua “referência normativa e valorativa”, ao passo que a organização é conduzida por ideias como planejamento, eficácia, êxito e controle (CHAUÍ, 2003, p. 6). Para Dias Sobrinho (2015, p. 591), a universidade da atualidade restringiu a formação acadêmica ao capital humano e o indivíduo passou a ser um “impulsionador da economia”. Nessa mesma perspectiva, para Rocha (2012) uma organização social busca apenas alcançar seu objetivo final e não há lugar para questionamentos sobre sua função ou seu lugar na sociedade.

Como organização social, a universidade passa a ter a alcunha de “universidade operacional” entrando num processo de competição com outras organizações de mesmos objetivos, uma vez que é regida por princípios como produtividade, estratégias e flexibilidade (CHAUÍ, 2003, p. 7). Estes princípios fazem parte de um movimento de reformas e transformações político-econômicas que tem como uma de suas consequências a descaracterização da educação superior (SILVA JR; SGUISSARDI, 2020).

Com essas transformações, que envolvem sua função social, a universidade passou a viver uma crise, nas palavras de Severino (2008, p. 86) “ameaçada na sua própria sobrevivência”. A universidade era uma importante instituição para a sociedade. Este papel foi perdido a partir de mudanças significativas que ocorreram na ideologia, nos valores e na relação da universidade com a sociedade, pois consideram a universidade como uma organização. Isso alimentou uma crise na universidade (AMARAL; MAGALHÃES, 2003).

Esses aspectos do ensino superior devem ser abordados levando-se em consideração a consolidação do movimento neoliberal (SEVERINO, 2008). Isto vai de encontro ao argumento de Chauí (2003), ao afirmar que ao se transmutar para organização social, a universidade perde o espaço e o tempo da reflexão e da crítica. Como organização, a universidade está encaixada no jogo de competição do mercado e a ciência passa a se submeter ao poder financeiro (ROCHA, 2012).

Alinhado às transformações conduzidas pelo paradigma neoliberal, o governo tem em seu discurso a defesa da qualidade e da excelência do ensino. Mas esse discurso está imbricado em transformações complexas que carregam uma diversidade de ideias, legislações e programas e formam um emaranhado de conceitos que acaba por afetar a existência da universidade. Diante deste panorama, a significação da universidade fica comprometida (SEVERINO, 2008).

Para Severino (2008) a universidade tem um compromisso com a sociedade, contudo, essa realidade de transformações é conduzida por um processo de globalização da economia e da cultura que se apoia no paradigma neoliberal. O ensino superior brasileiro está defronte de um cenário onde “a universidade perde sua natureza de instituição de formação e adquire um

estatuto operacional de formação de competências fragmentárias e de aplicação imediata” (DIAS SOBRINHO, 2015, p. 590).

Na medida em que a existência da universidade sofre uma mudança fundamental com o avanço do neoliberalismo, a cultura universitária vem sendo substituída por aspectos como performance e produtividade, avaliação e qualidade, competição e foco no cliente, sustentada por uma lógica de mercado que aproxima a gestão universitária da gestão empresarial e traduz o conhecimento como capital (TEODORO; GUILHERME, 2017).

Aqui, lembramos de Polanyi (2000), que critica o sistema liberal, por considera-lo a causa da alienação dos seres humanos. Para o autor, a busca pelo progresso incitou o comércio da terra, do trabalho e do dinheiro, levando, posteriormente, à constituição de valores mercantis, pois a atividade humana passou a ser comercializável, submetendo a sociedade ao mercado. Polanyi (2000) afirma que o sistema liberal e capitalista foi responsável pela degeneração moral e pela crise social e cultural da humanidade, sendo necessário a construção de instituições democráticas e redefinição da liberdade, centrada não mais no homem, mas na sociedade.

O conceito de instituição social para as universidades não se determina puramente por uma concepção simples e limitada; ao contrário, nos remete à pluralidade e diversidade de ideias e opiniões, tal e qual nossa sociedade. Como Chauí (2003) expressa, a relação entre sociedade e universidade é o que explica a universidade pública como instituição social, “uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela” (CHAUÍ, 2003, p. 2).

Dias Sobrinho (2015) defende a universidade como uma instituição que tem por principal finalidade a formação, em diferentes graus e dimensões, e tem uma responsabilidade que consiste “essencialmente na formação de indivíduos-cidadãos dotados de valores cívicos e conhecimentos técnicos e cientificamente relevantes e socialmente pertinentes.” (DIAS SOBRINHO, 2015, p. 583). Amparados por Chauí e Dias Sobrinho, observamos então que a universidade pública, enquanto instituição social, é responsável pela formação de cidadãos e conhecimento pertinentes à sociedade, e deve possuir autonomia, regras e valores que a legitimem.

A universidade não pode perder a relação que mantém com a sociedade, pois a educação, inclusive a superior, é um direito e o Estado deve entendê-la como investimento social e político. Sendo uma instituição social, a universidade precisa ampliar a sua capacidade de receber alunos, principalmente os de camada social mais baixa (ROCHA, 2012). Rocha (2012)

ainda destaca que quando a educação passa a ser vista como um serviço público em vez de um direito a universidade se torna organização social.

Segundo Amaral e Magalhães (2003), as universidades vivem uma crise por causa da perda da hegemonia, da legitimidade e da instituição. Essa crise é resultado da perda de seu papel exclusivo na sociedade, das lutas pelos direitos sociais e econômicos, e a uma autonomia submissa aos critérios de eficiência e produtividade. Estes aspectos acabam por cercear a posição da universidade de instituição social, de um espaço aberto para as questões críticas da sociedade e local de livre debate, agravados pelas mudanças de um estado de bem estar social para um estado neoliberal, transformando a universidade numa prestadora de serviço e o aluno, um cliente.

As mudanças na ideologia e nos valores foram significativas no relacionamento entre instituições de ensino superior e o Estado (AMARAL; MAGALHÃES, 2003). Czerniz e Freiburger (2018) expressam que uma aproximação entre projetos de desenvolvimento econômico e a educação ocorreram, quando, no ano de 2007, foram lançados pelo governo federal o Plano de Aceleração do Crescimento<sup>2</sup> (PAC) e o Plano de Desenvolvimento Educacional<sup>3</sup>. As autoras ainda ratificam que as mudanças que ocorreram nas universidades tiveram como propósito atender aos interesses capitalistas e que o aumento, nos últimos anos, do número de IES bem como a ampliação de cursos e vagas, pode ser considerado um avanço, vez que a educação superior chegou em locais onde antes não havia universidades. Isso é importante no sentido de que a educação é um direito dos cidadãos, mas também está ligado à necessidade de formação de mão de obra para o desenvolvimento econômico sob um viés capitalista neoliberal.

A universidade, conhecida por ter um papel fundamental na construção da cidadania, adquiriu importância na solução de problemas sociais e econômicos, passando a fazer parte dos planos estratégicos dos governos para o desenvolvimento. Contudo, essas mudanças impactaram no perfil de formação dos discentes, tanto no perfil do conhecimento, quanto na capacidade de resolução de problemas sociais (TEODORO; GUILHERME, 2017).

Nos últimos anos, o discurso sobre a educação superior se voltou para uma ordem sustentada no mercado, na produção, na competitividade e na gestão centrada no cliente e o

---

<sup>2</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado no início de 2007, como um Programa do Governo Federal destinado a incrementar o planejamento de longo prazo, realizando parcerias entre o governo, empresas estatais e iniciativa privada (BRASIL, 2007).

<sup>3</sup> O Plano de Desenvolvimento Educacional, lançado em março de 2007, abrigava várias ações do Ministério da Educação, integrando um conjunto de programas que abrangia todos os níveis (educação básica e educação superior) e modalidades de ensino, apresentando também medidas de apoio e infraestrutura para essas ações, com o intuito de organizar o sistema nacional de educação, dentre outros (SAVIANI, 2007).

conhecimento passou a ser tratado como capital. Nessa perspectiva, as universidades são tratadas como impulsionadoras do crescimento econômico e estimuladas a praticar parcerias com a iniciativa privada (TEODORO; GUILHERME, 2017).

A universidade então, acaba por refletir uma divisão de classes da seguinte maneira: as classes dominantes, a elite, alcança uma educação voltada à pesquisa aplicada e científica; já a classe subalterna, uma educação profissionalizante, que atenda as demandas do mercado de trabalho (SILVA JR; SPEARS, 2012), da mesma forma que Bourdieu enxerga a legitimação das desigualdades sociais. Segundo Nogueira e Nogueira (2002, p. 17) “a educação, na teoria de Bourdieu, perde o papel que lhe fora atribuído de instância transformadora e democratizadora das sociedades e passa a ser vista como uma das principais instituições por meio da qual se mantêm e se legitimam os privilégios sociais”.

Apesar disso, Brandalise et al (2013) argumentam que a universidade gera conhecimento e assim contribui para causar transformações na sociedade. Para garantir desenvolvimento, é essencial investir em educação, ciência, tecnologia e recursos humanos e o papel da universidade é primordial dada sua abrangência na capacitação, qualificação e desenvolvimento social. Diversos autores (por exemplo, Rego e Caleiro (2012); Hoff, San Martin e Sopeña (2011); Hoff, Pereira e de Paula (2017)) destacam a importância da universidade para o desenvolvimento de um local ou região, pois promove desenvolvimento humano, social e dinamização da economia.

No entanto, da forma como o projeto neoliberal sustenta as transformações para as universidades, o desenvolvimento é articulado como estratégia de crescimento econômico, com formação de mão de obra voltada especificamente para o mercado, mercantilizando outros aspectos, como educação, cultura e bem-estar social, o que difere pontualmente da função social da universidade, de formar cidadãos críticos e reflexivos. Não é possível que a academia assuma, impassível, as modificações trazidas pelo neoliberalismo sem investigar as contradições e dificuldades da função pública nos tempos atuais. As discussões sobre a importância e manutenção dos serviços públicos devem ser colocados em perspectiva, considerando a realidade de miséria, exploração e desigualdade (ABDALA; PUELO-SOCARRÁS, 2019).

De acordo com Chiarello (2015) exercendo o tripé ensino, pesquisa e extensão, a universidade possui elementos essenciais para o desenvolvimento, pois através de suporte científico e tecnológico contribui para questões econômicas e sociais. Nessa mesma linha, Teodoro e Guilherme (2017) apontam que o ensino superior atinge importância na promoção de temas e estratégias para o desenvolvimento das nações e solução de problemas econômicos.

Contudo, embora Silva Jr. e Sguissardi (2020), Chiarello (2015) e Teodoro e Guilherme (2017) concordem sobre a importância da universidade no contexto do desenvolvimento, há que se salientar que mudanças na educação superior, advindas do paradigma neoliberal, afetam o perfil do formado, em consequência direta da aplicação de modelos sustentados no mercado (TEODORO; GUILHERME, 2017).

Para um alinhamento da função social da universidade com a promoção do desenvolvimento, é necessário pensar o desenvolvimento além do aspecto econômico. O desenvolvimento deve estar relacionado à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Amartya Sen (2010) traz o conceito de que desenvolvimento está vinculado à liberdade de escolhas. As liberdades desfrutadas pelos indivíduos devem envolver elementos como segurança, saneamento, saúde, alimentação, habitação e educação, liberdade de expressão, dentre outros.

Aqui é pertinente esclarecer que o discurso, de alguns órgãos públicos, e os conceitos sobre desenvolvimento muitas vezes são confundidos com crescimento econômico, como podemos perceber nos estudos de PAZ (2018). Conforme Lamberti e Gama (2020, p. 36) “a questão do desenvolvimento na era da globalização é ainda mais complexa”, além de possuir vários enfoques. Como acreditamos que desenvolvimento vai além de aspectos econômicos, o conceito de desenvolvimento ora adotado parte da teoria de Amartya Sen (2010) que versa sobre as liberdades instrumentais e constitutivas.

Para Sen (2010), o processo de expansão de liberdades é favorável ao enriquecimento da vida humana e capaz de evitar privações severas. Diferentes formas de direitos e oportunidades contribuem para a liberdade humana em geral e conseqüentemente, para a promoção do desenvolvimento. Sen (2010, p 372) também dá ênfase na expressão “capacidade humana” em lugar de “capital humano”. Para ele, de forma simplificada, capital humano faz alusão à “atuação dos seres humanos para aumentar as possibilidades de produção”, enquanto capacidade humana diz respeito ao potencial que as pessoas tem para “levar a vida que elas têm razão para valorizar”.

Nesse sentido, o acesso à educação superior e a formação oferecida pelas universidades públicas são aspectos que devem ser levados em consideração ao se tratar o desenvolvimento. A educação tem o poder de oferecer liberdade de escolha, mas fazê-lo torna-se a cada dia mais desafiador especialmente considerando que o neoliberalismo – que permeia a gestão das universidades – transforma sua função social e dita inúmeras regras gerenciais a que as universidades devem se submeter.

Para além de todo este cenário, importa ressaltar a heterogeneidade do próprio ensino superior no Brasil. Há instituições federais, estaduais, públicas, privadas, tecnológicas,

comunitárias, dentre outros. Para Severino (2008, p. 75) a realidade do sistema superior de ensino brasileiro é extremamente diversa, o que faz com que o ensino superior não tenha encontrado “seu modo de ser”. Além disso, o ensino superior brasileiro viveu uma importante expansão num período recente, que ampliou o número de vagas dos cursos de graduação. Esta expansão também pode ser observada no número de IES, tanto públicas quanto privadas, embora o aumento do quantitativo das IES privadas tenha sido exponencial, se comparado ao aumento das IES públicas (SEVERINO, 2008).

Severino (2008) também afirma que as IES privadas oferecem seus serviços educacionais de acordo com a lógica do mercado, ao passo que as IES públicas se debatem entre a necessidade de inovar e a resistência aos avanços da política neoliberal. Fato é que o neoliberalismo afetou tanto IES públicas quanto privadas, e nesse ambiente as universidades são apresentadas como organizações impulsionadoras do crescimento econômico (TEODORO; GUILHERME, 2017).

As universidades públicas brasileiras estão submetidas aos ditames do MEC e da CAPES, em termos de autorização, credenciamento e avaliação de cursos, dentre outros. Todavia, universidades estaduais, além dessas normas, também são submetidas à legislação estadual e as normas emitidas pelos Conselhos Estaduais de Educação. Desta forma, cada estado brasileiro, e conseqüentemente suas universidades estaduais, insere-se em um cenário específico para construção das políticas educacionais que atendam suas estratégias e problemáticas.

O planejamento dessas políticas e estratégias leva em conta diversos aspectos como extensão territorial, população, posição geográfica e cultura, por exemplo. Essa diversidade requer ações que concentrem cada contexto social, cada grupo de pessoas e cada singularidade, o que traz muitos desafios ao panorama da educação (MATO GROSSO DO SUL, 2014). De fato

“O atendimento a essas singularidades perpassa a definição de estratégias que considerem a realidade socioeconômica e cultural de cada região e vislumbrem melhorias na qualidade da educação desenvolvida no estado, por meio da formação de professores, da capacitação da gestão escolar e da melhoria das condições, físicas e pedagógicas, na estrutura das instituições educativas” (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 9).

No Plano Estadual de Educação de MS, chama a atenção o fato de que as IES, de modo geral, são consideradas como potencializadoras e fomentadoras do desenvolvimento regional em MS, consoante com o explicitado por Silva Jr. e Sguissardi (2020), para os quais a universidade pode desenvolver processos que constroem o conhecimento de acordo com cada realidade e que são necessários ao desenvolvimento econômico e social.

Desta feita, qual é o modelo de desenvolvimento que a universidade deve acatar? Analisando criticamente, o papel da universidade para o desenvolvimento constitui-se na formação de intelecto “em espaço de crítica, de proposição, de compromisso com os interesses populares, colocando a produção de conhecimento, a ciência e a tecnologia a serviço da população” (OLIVEIRA; SILVA; ESTEVES, 2017, p. 257). Frente ao neoliberalismo e ao capitalismo, que são sistemas de acúmulo de capital, a universidade, em consonância com sua função social, deve buscar o desenvolvimento que vá além do aspecto econômico, como o desenvolvimento como liberdade, de Sen (2010).

## 2.2. NEOLIBERALISMO EM PRÁTICAS SOCIAIS, GERENCIAIS E EDUCACIONAIS

O neoliberalismo é considerado mais que um conjunto de políticas públicas ou uma ideologia monolítica (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018; PUELLO-SOCARRÁS, 2013), mas é, antes de tudo, um projeto econômico e político de classes, de caráter multidimensional e de complexa identidade ideológica, com grande capacidade de renovação e recomposição (PUELLO-SOCARRÁS, 2013).

Segundo Puello-Socarrás (2015) o surgimento do neoliberalismo nos ajuda a compreendê-lo e dois fatos históricos devem ser levados em consideração. O primeiro, a fundação da Sociedade Mont-Pèlerin, em 1947, formada por intelectuais que difundiram o pensamento neoliberal. O segundo, o golpe de Estado no Chile, em 1973, contra um governo que fora eleito por voto popular, e que desencadeou várias ditaduras cívico-militares no Cone Sul da América Latina. No Chile, as reformas econômicas foram empreendidas, em parte, pelos Chicago Boy's e pela elite neoliberal, alcançando os países vizinhos e depois, a Europa.

Harvey (2008, p. 12) denomina o neoliberalismo como “uma teoria das práticas político-econômicas” que promove a libertação das capacidades individuais e empreendedoras do ser humano “no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”. Para o autor, a neoliberalização ascendeu opondo-se a um Estado considerado intervencionista. Além disso, Harvey (2008) cita Robert Dahl e Charles Lindblom como sendo influentes no argumento de que, para garantir estabilidade, bem-estar, paz e inclusão, era necessária uma combinação de Estado, de mercado e instituições democráticas.

A consolidação do movimento neoliberal ocorreu nos anos de 1980 e 1990 associado a um movimento de caráter político e econômico: o Consenso de Washington, preconizado por

organismos detentores de crédito, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (PUELLO-SOCARRÁS, 2015). Patrocinados por estes organismos, houve um amplo movimento de reformas, nos países chamados emergentes, que eram tidas como necessárias para a retomada do desenvolvimento econômico (CAVALCANTE, 2017).

O neoliberalismo tem organizado, desde seu surgimento, práticas de governo, práticas de mercado e práticas sociais (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017). Ele mobiliza forças culturais, políticas e sociais que alteram a maneira como governos são administrados, tendo uma imensa capacidade de adaptar suas teorias e práticas, em diferentes momentos históricos (ABDALA; PUELO-SOCARRAS, 2019).

Puello-Socarrás (2015) defende que o ideário neoliberal deve ser analisado sob um ponto de vista estratégico e tático. Estratégico, porque é visto como um projeto econômico e político, que se baseia no livre jogo das forças de mercado, mas que na verdade tem uma estratégia de acumulação, comumente chamada de desenvolvimento. Tático, porque essa dimensão estratégica do neoliberalismo se traduz em programas que mudam as políticas públicas, mas que não evidenciam mudanças na raiz do desenvolvimento.

Todavia, este modelo não tem um caráter estático e constantemente se renova para manter sua eficiência (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017). Além disso a tradição neoliberal tem diversos locais de origem e abordagens teóricas, o que dificulta sua conceituação (SILVA; MARQUES, 2020), mas existem certas características singulares que podem ser identificadas para facilitar seu entendimento. Entre elas, sua matriz contra o Estado de Bem Estar Social, que para os neoliberais requeria muito gasto público e impedia a livre concorrência. Assim, um de seus princípios é o estabelecimento do Estado Mínimo, não interferindo nas políticas econômicas e sociais para se tornar um organismo regulador (SILVA; CARVALHO, 2014). Outras características, apontadas por Saad-Filho (2020) são a transformação da economia e sociedade, proporcionando taxas de exploração maiores do que outros sistemas de acumulação; privatizações; contração fiscal e monetária; metas de inflação; modalidades distintas de liberalização comercial e financeira; ênfase na competição, produtividade e eficiência e difusão do gerencialismo.

Essas características têm entre um de seus propósitos reconfigurar o papel do Estado, alterando também seu modelo gerencial, demandando mudanças nas estruturas e processos dos setores públicos, com o objetivo de se obter resultados melhores (CAVALCANTE, 2017). No final dos anos 1970 e início dos anos 1980 o Reino Unido e algumas municipalidades dos Estados Unidos aderiram a esse movimento de mudanças e foram seguidos por Nova Zelândia e Austrália (GRUENING, 2001).

A América Latina está inserida em um contexto político, econômico e social com diversos elementos de campos variados. Estes elementos, num primeiro momento, apresentam novidades, mas eles apenas refletem modelos políticos e econômicos anteriores (VADELL; CARVALHO, 2014). A neoliberalização foi proposta “como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2008). Contudo, as ações neoliberais trouxeram, na verdade, para os países latino-americanos, baixo crescimento, desemprego, aumento da desigualdade e incapacidade do governo de reduzir a pobreza (GONÇALVES; RESENDE; DIAS, 2017).

No Brasil, as políticas sociais implantadas deram primazia ao mercado em detrimento de outros aspectos sociais (GONÇALVES; RESENDE; DIAS, 2017). Essas políticas apenas trouxeram ações superficiais que não avançaram de fato sobre os problemas da desigualdade. É justo salientar que a ideia de acumulação de capital e crescimento econômico para eliminar a pobreza é falha, pois questões como pobreza, desigualdade e crescimento envolvem outros aspectos além do capital, como as relações políticas e sociais, que englobam acesso a bens e direitos como educação, alimentação, saúde, habitação, entre outros (SAAD-FILHO, 2016).

A reforma da administração pública sustentou as bases da introdução das premissas neoliberais e propôs uma nova gestão pública para pensar e gerir as práticas de órgãos públicos brasileiros. De acordo com Castello Branco (2014), a transição para o NPM no setor público ocorreu associado a uma demanda por melhor performance e produtividade. As mudanças introduzidas no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foram elaboradas pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e tomaram forma com a promulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Para Silva e Carvalho (2014, p. 213), as reformas sociais e educacionais que foram implantadas nesse período implicaram em “profundas mudanças no papel e nas formas de atuação do Estado frente à sociedade e deixou suas marcas até os dias atuais”.

Silva e Carvalho (2014, p. 218) também argumentam que o contexto das mudanças trazidas pela reforma e pelo Plano Diretor, possibilitou “demarcar as bases, os fundamentos, estratégias e instrumentos da Nova Gestão Pública” articulados ao avanço do ideário neoliberal, alcançando diversos campos das políticas públicas, inclusive o educacional.

Os estudiosos das características dessas transformações e reformas administrativas do Estado nomearam este modelo como NPM, a Nova Gestão Pública (GRUENING, 2001). A NPM faz parte de uma redefinição do papel do Estado sob a premissa neoliberal. De acordo com Silva e Carvalho (2014), nessa reestruturação, o Estado é mínimo e reduz sua atuação em vários setores da economia e da sociedade. Pela redução de seu tamanho, o Estado pode adotar

a terceirização e transferir parte de suas atividades para o setor privado (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Esse pensamento tem como pressuposto que os serviços do setor privado sejam superiores aos oferecidos pelo setor público e que a concorrência geraria melhor prestação de serviços.

Como a NPM se organiza focada em resultados, nessa redefinição de papéis, o Estado assume o papel de regulador e vários setores sofreram mudanças, como por exemplo, o setor da educação, que passou a ser avaliado segundo a lógica do mercado, através de instrumentos que destacam produtividade e competitividade, classificando escolas e universidades em função do mérito, ignorando os processos de construção e tornando o aluno um cliente (SILVA; CARVALHO, 2014).

É interessante observar que mesmo após o surgimento desse modelo de gestão e sua inserção em alguns países e instituições, não há consenso entre sua aplicação. Os defensores da NPM apontam sua necessidade “devido ao mau funcionamento e à ausência de transparência e de prestação de contas da administração pública” (SILVA, 2016, p. 5), ao passo que seus críticos indicam a dificuldade em adotar, no setor público, as mesmas técnicas de gestão do setor privado. Magro e Pinto (2012) também defendem uma neutralidade da ciência, desassociada dos imperativos econômicos de mercado.

As reformas propagadas pelos países em desenvolvimento em vários pontos do globo por meio das premissas da NPM defendem “um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos” (CAVALCANTE, 2017, p. 14). De maneira interessante, ainda conforme Cavalcante (2017) observa-se que a conjuntura neoliberal teve a capacidade de se adaptar de forma dinâmica, mas sempre buscando reformas tendo como referência a iniciativa privada, para aumentar a produtividade e aperfeiçoar a gestão.

Especificamente sobre as teorias que sustentam a NPM, Gruening (2001) relata que elas não são novidade, com algumas características bastante antigas. O que ocorreu, segundo Gruening (2001) é que algumas ideias foram testadas pela primeira vez, em grande escala, com a NPM. O planejamento estratégico, por exemplo, é baseado na teoria da administração neoclássica e abordagens de gestão orgânica e humanisticamente orientada.

Desta forma, o NPM não é uma teoria homogênea, apesar deste termo ser usado frequentemente por governos e organismos internacionais, como o Banco Mundial por exemplo. Diversos países desenvolveram abordagens semelhantes do NPM (BUSCHOR, 2013). Para Kim (2020), alguns princípios do NPM são mais ou menos eficazes dependendo da área política ao qual esses princípios são aplicados e essa abordagem não tem a capacidade de

remediar universalmente a gestão pública. Para este autor, os administradores públicos devem estar preparados em conhecimento e habilidades sob as lentes políticas, éticas e históricas, além da administração.

Para Costa e Silva (2019), uma das estratégias de renovação do neoliberalismo veio por meio da mudança do discurso sobre a educação. Após a publicação do *Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe*, pelo Banco Mundial, em 1999, a educação passou a ser vista como método de promoção do crescimento econômico. Isso implicava em uma reforma da educação superior para melhorar a qualidade, a eficiência e fortalecer as parcerias público-privadas com vistas ao financiamento da educação.

Gruening (2001) também destaca que não há conclusões do modelo que apontam para respostas corretas e que qualquer avaliação do NPM dependerá principalmente dos valores do avaliador. Mas tal como o neoliberalismo, o NPM também apresenta atributos comuns nas nações que adotaram o movimento: planejamento estratégico, medição de desempenho, flexibilização, privatização, maior uso de tecnologia da informação, dentre outros.

O planejamento estratégico vem sendo utilizado, como ferramenta de gestão, em diversas organizações e órgãos governamentais. Nas IES, a adoção da gestão estratégica se tornou recorrente, bem como os desafios de sua implantação (FALQUETO et al, 2019). Em relação a universidades públicas o desafio é maior, em razão de sua complexidade organizacional. De que forma essa ferramenta está presente e influencia as ações das universidades é o que veremos a seguir.

### **2.2.1. Planejamento Estratégico – uma prática gerencial do NPM no setor público**

O planejamento faz parte da civilização desde tempos remotos. A execução de grandes projetos, como as pirâmides, no Egito, a cidade de Machu Picchu, no Peru e a Grande Muralha, na China denota a necessidade que os seres humanos tinham de planejar suas atividades. Mais tarde, com as Guerras Mundiais, os governos entenderam que era imprescindível planejar aspectos como economia, custos, riscos, produção, alocação de recursos, homens e armamentos. Entrementes, o planejamento evoluiu para uma ferramenta empregada na busca de resultados melhores nas organizações (BOFF, 2003).

O planejamento é uma das premissas básicas da Administração. Estudiosos como Taylor e Fayol discutiram aspectos a respeito do planejamento como forma de se conseguir resultados melhores nas organizações (BOFF, 2003). Taylor elencou o planejamento como um dos

princípios da administração científica; Fayol estabeleceu como uma das principais funções do gestor desenvolver um plano de ações para atingir as metas esperadas (CASTELLO BRANCO, 2014). Em 1979, O’Keefe (p. 91) debatia que o planejamento estratégico fora definido como “ações que pretendem auxiliar a organização em suas tarefas de se adaptar ao ambiente em contínua mudança”.

Já a estratégia tem seus primeiros registros encontrados no âmbito militar e a introdução de seu conceito no meio empresarial se deu, comumente, em situações de competição e confronto, onde a prática gerencial era tratada de forma similar às práticas militares (SCHNEIDER, 2013). Para Schneider (2013), embora inicialmente empregada como metáfora, o conceito foi ganhando destaque com publicações de acadêmicos economistas neoclássicos e com empresas de consultoria no campo da estratégia.

Lindblom (1959) é reconhecido influenciador das transformações ocorridas no planejamento estratégico clássico das empresas privadas. Em seu texto sobre a ciência da decisão incremental, Lindblom (1959) descreveu o método da ramescência como a base para o tratamento de problemas complexos de administradores. Para O’Keefe (1979), a abordagem incremental se mostrou mais útil para o planejamento, por admitir os aspectos racionais, sociais e políticos do ser humano.

A partir disso, os estudos sobre planejamento evoluíram e em meados de 1960 o setor privado passou a adotar alguns conceitos de planejamento estratégico - na expectativa de acompanhar as transformações da sociedade e da concorrência, que se baseavam nas propostas de Igor Ansoff (CASTELLO BRANCO, 2014). As abordagens de planejamento nas empresas foram desenvolvidas para englobarem diversas questões, como o planejamento a longo prazo; o planejamento de potencialidades – que levava em consideração as alterações nas estratégias – e o planejamento em resposta a descontinuidades sócio-políticas e tecnológicas e até mesmo a resistência à implantação do planejamento estratégico (BOFF, 2003).

A introdução do planejamento estratégico no meio empresarial se deu através de diretrizes que buscavam a posição da empresa no mercado, as direções para seu desenvolvimento e os instrumentos competitivos que seriam empregados (CASTELLO BRANCO, 2014). Em meados dos anos 1950, o planejamento a longo prazo começou a se difundir nas organizações dos Estados Unidos. Primeiramente o propósito mor era o planejamento dos orçamentos, mas já na metade dos anos 1960 Igor Ansoff sofisticou o processo, a partir de vários estudos. Estes estudos passaram a levar em consideração, além de estratégias e a parte interna das empresas e corporações, o ambiente externo, capaz de exercer uma grande influência na gestão destas (PEDROSA, 2017).

As empresas passaram então a se preocupar com o futuro, ponderando o ambiente externo e o mundo globalizado, e o planejamento a longo prazo passou a ser ferramenta para uma abordagem que deveria levar em conta o tamanho, a complexidade e o crescimento das organizações (BOFF, 2003). Num contexto evolutivo, Boff (2003) explica que logo em seguida ao planejamento a longo prazo, surge o planejamento estratégico. Mas sua criação envolveu a percepção, anos mais tarde, de que o planejamento não é imutável e que as organizações precisavam estar preparadas para mudanças, pois a alteração das estratégias requer uma alteração de sua configuração interna. Na mesma escala evolutiva, as organizações passaram a ter de lidar com as consequências de alterações do ambiente – num mundo onde a tecnologia se expandia e evoluía rapidamente, com a resistência ao planejamento dentro das próprias organizações e por fim, as características culturais das próprias organizações, envolvendo ideais políticos e sociológicos.

Esta escala evolutiva também é corroborada por Silva e Gonçalves (2011), ao afirmarem que o planejamento se desenvolveu do planejamento financeiro, passando pelo planejamento de longo prazo até chegar ao planejamento estratégico.

Contudo, apesar de sua popularidade, o planejamento estratégico enfrentou fortes críticas. Para Pedrosa (2017), seus críticos afirmam existir confusão entre planejamento estratégico e orçamento anual, e em lugar de formularem estratégias, os gestores apenas adaptam o orçamento. Outra crítica diz respeito à abrangência do planejamento estratégico, que por seu tamanho, acaba por se diluir na organização.

Entretanto, Pedrosa (2017) afirma que essas críticas serviram para que o modelo fosse adaptado e inovado de acordo com a realidade do século XXI. De acordo com Pedrosa (2017, p. 29), Robert Kaplan e David Norton foram “os grandes responsáveis pelo renascimento do Planejamento Estratégico como principal ferramenta de gestão” ao elaborarem uma metodologia capaz de medir o desempenho das organizações.

Algumas ferramentas de controle passaram então a serem implantadas como forma de executar e acompanhar o planejamento estratégico. Para Pedrosa (2017)

“a implementação de uma ferramenta complexa seria facilitada pelo *Balanced Scorecard* (BSC) que permite um acompanhamento contínuo e detalhado dos planos estratégico, tático e operacional. A metodologia parte de uma análise de cenário, que compreende a análise de fatores externos e internos. Ferramentas complementares como a análise SWOT, as cinco forças de Porter ou a Matriz de Ansoff podem ser utilizadas para investigar a relação existente entre a organização e seu ambiente externo em termos de oportunidades e ameaças. Em geral, não se tem controle sobre os fatores ambientais externos, mas as organizações devem se preparar para eles.” (PEDROSA, 2017, p. 30)

Dessa forma, é necessário o acompanhamento do planejamento, e para tal, ele precisa estar claramente estabelecido, de maneira formal, dentro da empresa. O planejamento estratégico de uma organização requer um objetivo principal e outros objetivos menores, estratégicos, que se estabelecem para o alcance do objetivo geral. Os objetivos estratégicos devem ser mensuráveis e bem definidos, concatenados com o objetivo principal da empresa, para que esta cumpra sua missão e realize sua visão de futuro. Para tanto, é importante a realização do Mapa Estratégico, um instrumento físico, gráfico, necessário para o entendimento das estratégias definidas pela organização (PEDROSA, 2017).

De maneira geral, Oliveira (2007a) afirma que são 4 as fases básicas de implantação do planejamento estratégico nas empresas: fase I - Diagnóstico estratégico; fase II - Missão da empresa; fase III - Instrumentos prescritivos e quantitativos; e fase IV - Controle e avaliação. Na fase I, são destacados aspectos como a visão da empresa, os valores, as ameaças e oportunidades do ambiente da empresa, identificação de seus pontos fortes e fracos e análise dos concorrentes. Na fase II, deve ser estabelecida a razão de ser da empresa, levando em consideração sua missão, seus propósitos atuais e potenciais, estruturação de cenários de preparação para o futuro, estabelecimento da postura estratégica da empresa diante de seu ambiente e estabelecimento de macroestratégias e macropolíticas. A fase III diz respeito aos instrumentos sobre o que deve ser feito pela empresa para o alcance de seus propósitos (como definição de objetivos, metas, planos e estratégias) e os recursos necessários empregados para o desenvolvimento dos planos de ação e alcance dos objetivos. Por fim, a fase IV, que denota as ações necessárias para a consecução dos planos, objetivos e metas estabelecidos, que envolvem, dentre outros aspectos, avaliações de desempenho, acompanhamento das ações e tomadas de ação corretivas.

O planejamento estratégico traduz-se então em um documento formal onde estão explicitados elementos como missão, valores, visão, objetivos e metas das organizações, formulados pela alta hierarquia e sendo desenvolvido de cima para baixo (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Oliveira (2007a, p. 17, 18) define o planejamento estratégico como o “processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos - não controláveis - e atuando de forma inovadora e diferenciada”. Na esteira da argumentação de Lindblom, Silva e Carvalho (2014) explicam que o planejamento estratégico simplifica os objetivos a serem alcançados, se apresentando com um aspecto mais técnico e racional. As

decisões e o processo de encaminhamento do planejamento estratégico são de responsabilidade dos gestores, ao passo que sua execução é incumbência dos demais setores de uma organização.

O planejamento estratégico, como esclarece Silva e Carvalho (2014), trata-se de uma ferramenta gerencial que apresenta um diagnóstico da situação atual e projeta uma pretensão futura, composta por objetivos e metas. O planejamento estratégico “simplifica os objetivos a serem alcançados, o processo e as diferentes etapas do planejamento, pondo em destaque o aspecto técnico deixando de considerar, na devida dimensão, os aspectos políticos, culturais e filosóficos” (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 223), sendo que os gestores são os responsáveis por este processo, e após aprovação, é imposto aos demais segmentos. Além disso, estes mesmos autores destacam que essa metodologia é marcada pela centralização na equipe gestora e em aspectos técnicos, que acabam por relevar questões políticas, culturais e organizacionais.

Malmi e Brown (2008) estabelecem o planejamento estratégico como sendo de longo prazo, com metas e ações estabelecidas em todas as áreas da organização, de forma a controlar as atividades de grupos e indivíduos. Para os autores, os gestores das empresas podem estabelecer iniciativas relacionadas ao planejamento estratégico que consiga direcionar o que as pessoas fazem.

Segundo Moritz et al (2012), tal qual a avaliação de desempenho, o planejamento estratégico faz parte de um conjunto de métodos: o próprio planejamento, a supervisão dos processos e o gerenciamento das pessoas. Os autores ainda destacam que a maior dificuldade é justamente o processo de implantação, considerada a etapa mais difícil do processo, sendo necessário o comprometimento de todos os atores envolvidos.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) discorrem sobre como a compreensão do todo é importante para a formulação de estratégias ao apresentarem dez escolas de pensamento, com ideias e perspectivas para a estratégia, pois ao não compreender o todo, as ferramentas de planejamento podem cegar os gestores, gerentes ou diretores. Para os autores, essas dez escolas possuem conceitos e aspectos, que juntas e combinadas, colaboram para a formação da estratégia, vista como complexa, “um desígnio arbitrário, uma visão intuitiva e um aprendizado intuitivo” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p. 274).

Muitas empresas privadas alcançaram resultado positivo com o processo de planejamento estratégico. O setor público, visto como ineficiente, foi pressionado a adotar novos conceitos e técnicas gerenciais, ratificadas pelas reformas do Estado, na expectativa de que alcançasse resultados tão bons quanto os do setor privado, utilizando-se de princípios voltados para eficiência, qualidade, flexibilização e resultados, dentre outros. Mas embora o conceito de

planejamento tenha algumas diretrizes gerais, sua utilização requer adaptações, que dependem das especificidades de cada organização (CASTELLO BRANCO, 2014).

No contexto das reformas do Estado, na década de 1990, aspectos como eficiência na gestão entraram em foco, o que deu relevância para que ideais do NPM influenciassem a administração de órgãos públicos. A introdução do planejamento estratégico no Estado, orientado pelo modelo NPM validou-o como referência para a tomada de decisões no serviço público (CASTELLO BRANCO, 2014).

Para Silva e Gonçalves (2011), a utilização do planejamento estratégico em órgãos públicos é diferente de sua utilização no meio privado, que é mais competitivo, o que justifica sua introdução no setor público em anos mais recentes. Para os autores, apesar de seu uso estar se expandindo, uma vez que o atendimento ao público de maneira eficiente passou a ser priorizado, existem certas limitações na aplicação do planejamento estratégico em órgãos públicos, pois estes não visam lucro e não estão em ambiente acirradamente competitivo.

Por muito tempo o planejamento na esfera pública se relacionou com aspectos de orçamento, como pré-requisito para liberação de recursos (GIACOBBO, 1997). Entretanto, da mesma maneira que no setor privado, o setor público foi pressionado a se modernizar, em virtude das rápidas mudanças do ambiente externo. A partir dos anos 1990, com a introdução e execução das reformas deu-se ênfase à gestão pública eficiente, caracterizada por premissas como qualidade, agilidade e flexibilidade. Os governos foram incentivados a utilizarem modelos e ferramentas que já eram utilizados no setor privado, e em referência ao NPM, o planejamento estratégico foi validado como uma das ferramentas para a tomada de decisão e gestão do setor público (CASTELLO BRANCO, 2014).

Na gestão das universidades públicas, a necessidade de mudanças tornou-se clara após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996 e a consequente ampliação do número de cursos e instituições. Estes números denotaram um cenário competitivo, o que fez com que as IES públicas buscassem o aprimoramento da gestão, procurando por práticas gerenciais, como o planejamento estratégico (PASCUCI et al., 2016).

No caso de universidades públicas, os desafios advindos da implantação do planejamento estratégico dizem respeito a ambiguidade de objetivos, descentralização das decisões e pouco controle sobre as tarefas. Em conjunto com suas peculiaridades e heterogeneidade, as universidades públicas não podem ser comparadas com setores da iniciativa privada, o que corrobora o fato de que modelos de planejamento estratégico aplicados com sucesso em outras organizações não podem simplesmente serem transferidos para universidades (FALQUETO et al., 2019).

Outros desafios dizem respeito a uma gestão voltada para eficiência e resultados que advém de avaliações sustentadas em testes padronizados, fazendo com que a educação tenha um caráter cada vez mais burocrático e fragmentado (SILVA; CARVALHO, 2014). Além disso, Pascuci *et al* (2016) demonstrou que o planejamento estratégico pode até incorrer num direcionamento para o futuro e motivação, contudo, questões jurídicas do setor público, autonomia limitada e ausência de um orçamento próprio acabam engessando a gestão universitária.

Universidades são instituições que demandam uma compreensão da cultura e realidade acadêmicas que são cruciais para o bom resultado das práticas adotadas. Algumas questões devem ser ponderadas, dentre elas, a cultura organizacional enraizada na gestão, a complexidade organizacional e a ideia de que ao transpassar as práticas privadas para o público, seus resultados serão compatíveis (PASCUCI et al., 2016).

A utilização do planejamento estratégico nas universidades engloba diferentes aspectos políticos, de informação e comportamento, extenso período de tempo, regras e rotinas que norteiam as decisões. Além disso, a formação desse tipo de planejamento envolve uma gama “de conhecimento, experiência, criatividade, sensibilidade, *insights*, arte e negociação, entre outras habilidades, certamente, mais exigidas e necessárias na gestão de sistemas organizacionais complexos” (MEYER; PASCUCI; MANGOLIN, 2012, p. 52). Outro fator a ser considerado é que em virtude da realidade acadêmica ser multidisciplinar, ser gestora de diferentes recursos e diferentes objetivos, as ações de curto prazo estruturais e a elaboração e aplicação de estratégias é um processo lento (MORITZ et al., 2012).

Ao se relacionar a necessidade de planejamento, fala-se muito em estratégias, visão de futuro, missão e valores, mas pouco se diz a respeito dos gestores, de suas experiências e qualificações. A universidade pública, mantida pelos governos, sofre pressão do poder e da estrutura do Estado, o que requer uma gestão diferenciada de outras instituições (MORITZ et al., 2012).

A gestão institucional deve fomentar a produção e transmissão do conhecimento para a sociedade, contudo, deve-se ter cuidado ao focar somente na produtividade e na busca por resultados, pois isso distancia a universidade de sua missão social e educacional (MEYER; PASCUCI; MANGOLIN, 2012), uma vez que a simples utilização das metodologias gerenciais na administração pública, advindas do setor privado pode ser considerada uma das principais falhas da NPM. A utilização dessas medidas sem o devido cuidado pode soar contraditório ao papel social que as universidades públicas representam (PASCUCI et al., 2016).

Além disso, conforme bem explicitam Vidigal e Campos (2015, p. 6) “compreender a natureza da instituição é importante para a análise do processo de planejamento, pois as características da organização universitária e de seu processo decisório definem os arranjos institucionais, o que influencia diretamente a atividade de planejamento”. Esta afirmação demonstra a complexidade do processo de implantação e utilização do planejamento estratégico como uma das técnicas do NPM.

Mas se essas práticas já estão implantadas ou estão em vias de ser implantadas na universidade pública, trazendo aspectos da gestão privada para o público, como saber se a gestão não está sendo modificada a tal ponto que a função social do público foi suplantada pela ótica privada? É preciso avaliar se as mudanças impostas às universidades pelo discurso de que é necessário se atualizar, se adaptar aos novos tempos, não estão afetando seu objetivo maior, de ter, nas palavras de Dias Sobrinho (2015) valor público e social e não se tornar uma empresa de educação superior.

### **2.2.2 A inserção do planejamento estratégico na universidade**

A governança da universidade mudou significativamente nos últimos anos. Para Amaral e Magalhães (2003, p. 250) “claramente, o ensino superior está entrando cada vez mais no mercado, embora não esteja claro se o mercado sempre desempenha um bom papel como regulador de ensino superior, ou mesmo dos serviços públicos em geral”. Uma vez que a educação passou a ser vista como um serviço, as universidades passaram a ser prestadoras desse serviço, perdendo sua condição de instituição social (AMARAL; MAGALHÃES, 2003).

Administrar e planejar algo num órgão público não é tarefa das mais simples. Para Dobuzinskis (2006, p. 556) “a administração pública é uma arte e uma ciência” com regras, teorias e orientações metodológicas próprias. Portanto, a generalização na administração pública deve ser percebida com parcimônia e de forma crítica.

Embora este contexto heterogêneo esteja posto, em virtude do avanço da reforma do Estado, os governos começaram a optar por modelos de gestão de estratégias que originalmente foram criados para a iniciativa privada, marcadas pelo ideal do NPM. Esse panorama fomentou o debate entre os favoráveis à adoção de modelos de gestão privados para a esfera pública e aqueles que admitem dificuldades na adaptação dessas estratégias empresariais (SAUERBRONN et al, 2016).

No caso específico do planejamento estratégico, Giacobbo (1997) o entende como um instrumento fundamental para a condução de órgãos públicos, por estabelecer um sentido de direção para a organização. Entrementes, a adoção dessa ferramenta pode gerar resistência, pois para o autor, os órgãos públicos possuem características históricas como estabilidade, modelos de gestão centralizados, lentidão no processo decisório, entre outros. Além disso, Giacobbo (1997) argumenta que o planejamento pode se tornar vulnerável por estar mais fincado nas tendências e características dos administradores do que num modelo racional de gestão. Dobuzinskis (2006, p. 556) também destaca que os objetivos estratégicos não são o problema. Para o autor, a problemática está no fato de que quem planeja deve compreender que a “formação estratégica deve ser o produto de um processo controlado de análise e relatórios, um "sistema" que funciona independentemente das contingências do mercado ou da política”.

Nas universidades o planejamento estratégico, como modelo integrante da gestão, passou a ser incluído no PDI. Nesse modelo constatou-se “a necessidade de incluir, como parte integrante do processo avaliativo das universidades brasileiras, o seu planejamento estratégico, sintetizado no que se convencionou denominar de Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI” (FALQUETO et al, 2019, p. 361).

As IES passaram então a elaborar um PDI que fosse compatível com a realidade que viviam, de acordo com os recursos disponibilizados por governos, buscando atender às demandas da sociedade. No caso das universidades públicas, o PDI se tornou um documento institucional, formalizando um planejamento que abarca um período de 5 anos, orientando, entre muitos aspectos, as ações futuras, os objetivos, metas e a metodologia de implantação desses elementos na gestão universitária (FALQUETO et al, 2019; PARENTE; PORTO JR, 2015; PINTO; NOGUEIRA; SILVA, 2019).

Da mesma forma que em diversos órgãos públicos, a implantação do planejamento estratégico em universidades públicas tem seus desafios. A dispersão do poder e a descentralização das decisões são alguns dos fatores dificultadores, principalmente quando se observa que universidades públicas devem garantir a eficiência e qualidade por utilizarem recursos públicos (FALQUETO et al, 2019). Não obstante, como mencionado por Castello Branco (2014) a simples transposição dessas ferramentas da seara privada para a pública gerou críticas por desconsiderar as diferenças existentes entre as duas administrações.

Especificamente em universidades públicas, a aplicação dessa ferramenta gera um certo embate pelo fato de uma universidade pública não ser uma empresa. A gestão da universidade se tornou alvo de críticas, sendo chamada de corporativa e ineficiente e com o advento das

políticas neoliberais, transformações ocorreram e a universidade tenta redefinir sua missão e objetivos, mantendo seus valores fundamentais (AMARAL; MAGALHÃES, 2003).

Todavia, como bem lembra Falqueto et al (2019), o ambiente externo de uma universidade pode gerar turbulências e surpresas no tocante a decisões administrativas. O planejamento estratégico pode proporcionar a identificação de ameaças e minimizar essas turbulências, além de favorecer a identificação de vantagens e oportunidades. Sua elaboração deve contemplar estratégias que estejam focadas nas necessidades do cidadão e da sociedade.

Aqui, cabe salientar que o enfoque nesse modelo gerencial na administração pública passou a dar maior ênfase aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade governamental (FALQUETO; FARIAS, 2013). Apesar da estratégia ter a capacidade de fortalecer o setor público, trazendo benefícios para o órgão que adota esse tipo de instrumento, um tema recorrente no campo de gestão estratégica é a competitividade entre as organizações (VIDIGAL; CAMPOS, 2015). Estes conceitos estão ligados ao ideário neoliberal, que, de acordo com Costa e Silva (2009), se renova, dentre outras maneiras, por meio da mudança do discurso sobre a educação.

Para Silva (2016), a implantação do planejamento estratégico nas universidades públicas objetiva melhores resultados e posicionamentos em rankings. A autora apresenta dados sobre as universidades americanas, que mantêm uma competição permanente entre si, procurando sempre ter os melhores docentes e pesquisadores em seus quadros, além de exigir um esforço intenso dos discentes. Silva (2016) ainda argumenta que essa competitividade é que mantém a excelência no ensino e na pesquisa, através de uma gestão moderna que está em constante avaliação.

Consoante aos aspectos competitivos, Ferlie (2002) argumenta que o NPM facilitou o crescimento dos quase mercados em algumas áreas. Os serviços públicos ainda são mantidos por recursos públicos, contudo, os recursos passaram a ser fornecidos por mantenedores advindos do setor privado, de organizações sem fins lucrativos e outros. A dinâmica do quase mercado estimulou a competitividade e o crescimento de “quase empresas”, num meio onde vantagem competitiva não é mais inadequada (FERLIE, 2002, p. 283). Nesse ínterim, órgãos públicos entram numa competição entre si, numa relação de quase mercado, apesar de órgãos públicos não fazerem parte do mercado.

Para além das questões de competitividade, autores como Falqueto et al (2019) e Araújo (1996) afirmam que a implantação do planejamento estratégico nas universidades públicas é viável no sentido de torná-las mais ativas e eficientes, além de ser um processo dinâmico e colaborativo, embasado nos problemas das instituições. Para tanto, faz-se necessário

compreender a natureza da instituição, pois as características de uma universidade têm consequências diretas em seu planejamento (BORGES; ARAÚJO, 2001).

De acordo com Borges e Araújo (2001), a implantação do planejamento estratégico em universidades deve considerar as características dessas instituições, que têm, dentre as mais importantes, as seguintes: a) alto grau de profissionalismo e liberdade dos professores, que influenciam decisões coletivas; b) decisões descentralizadas; c) diferentes concepções de universidade, em virtude de aspectos culturais, históricos e ambientais, que podem dificultar a definição dos objetivos; d) poder ambíguo e disperso, onde os indivíduos porfiam para que prevaleçam suas orientações; e) a coordenação de tarefas é limitada; f) a universidade tem objetivos que prestam-se a distintas interpretações, que podem inferir em discordâncias sobre como alcançá-los; e g) o uso de tecnologias diferenciadas, para atender necessidades diferenciadas. Além disso, Borges e Araújo (2001) também destacam que outros aspectos, de natureza administrativa, contribuem para a complexidade da organização universitária e devem ser considerados. Exemplos desses aspectos são a dificuldade de mensuração de resultados e a inexistência de uma cultura de planejamento.

Isso posto, a metodologia do planejamento estratégico nas universidades públicas deve ponderar o fato de se tratar de um sistema complexo que exige adaptações específicas. Também devem ser levados em conta os recursos disponíveis, as políticas culturais e educacionais do país, entre outros elementos (FALQUETO et al, 2019). Para Araújo (1996), é importante compreender que o planejamento não é isento de valores e que existem controvérsias políticas dentro das universidades.

Outros aspectos a serem ponderados envolvem o compartilhamento da missão, objetivos e metas que envolvem os rumos da universidade. O estabelecimento e a institucionalização das decisões sobre objetivos e o ambiente externo podem gerar conflitos sobre as decisões que a instituição produz; contudo essas preocupações, decisões e críticas são capazes de fornecer indícios de ajustes necessários. Também é possível identificar os pontos fortes e fracos e as oportunidades e as ameaças (ARAÚJO, 1996).

Araújo (1996) ainda salienta que devem ser criadas as condições para a implantação do planejamento. Alguns fatores operacionais fazem-se necessários, como

- a criação de suportes logísticos (banco de dados, tratamento, análise e disseminação de dados e informações sobre os ambientes interno e externo) que subsidiem a atividade de planejamento;
- a manutenção de um grupo permanente voltado para as atividades de planejamento;
- a definição de critérios de avaliação;
- o reforço do processo decisório nas várias instâncias colegiadas, levando-as a incorporar a dimensão do planejamento;
- a articulação do planejamento institucional com as políticas para o ensino superior;

- a articulação entre órgãos de planejamento e as diferentes unidades da organização (ARAÚJO, 1996, p. 84)”

A criação desses pontos sugere um processo de planejamento institucionalizado e contínuo, mas também flexível para imprevistos. Deve ser levado em conta que números, dados e informações são importantes, mas não suprem a capacidade de interpretar daqueles que estão envolvidos no processo (ARAÚJO, 1996).

A necessidade de suporte para a tomada de decisão por parte dos gestores das universidades gera uma demanda por um sistema que forneça informações corretas e que também facilite a difusão das estratégias pelos diversos níveis hierárquicos. Dessa maneira, o *Balanced Scorecard* (BSC), um modelo de avaliação de desempenho, desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton, para alinhar as ações de uma organização às suas estratégias, melhorar a comunicação e monitorar o desempenho em relação às metas estabelecidas (MARTINS, 2015), tem sido um modelo utilizado por muitas universidades, como é possível ver nos estudos de Lima, Soares e Lima (2011); Lima Junior (2008), Ulyssea et al (2013) e Duarte (2011).

A primeira proposição de utilização do BSC para Kaplan e Norton (1997, p. 25), é que ele fosse utilizado “como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, não como um sistema de controle”. Para os autores, o BSC tem a capacidade de unir a missão e estratégias de uma organização num conjunto de medidas de desempenho que sirva como base para a gestão estratégica. Este desempenho é medido através de quatro perspectivas: do cliente, financeira, dos processos internos e aprendizado e crescimento.

Para Lima, Soares e Lima (2011) o BSC é uma ferramenta que complementa o planejamento estratégico, ao alinhar indicadores de desempenho dentro das quatro perspectivas identificadas por Kaplan e Norton. A distribuição desses indicadores serve de base para um sistema que implante e avalie as estratégias de gestão. O BSC também objetiva fornecer informações para que gestores tomem a melhor decisão (MADSEN; STENHEIM, 2015).

No entanto, o foco do BSC foi mudando e evoluindo com o passar do tempo. No início dos anos 2000, Kaplan e Norton, autores do modelo, introduziram o mapa estratégico, mecanismo que passou a ser usado para comunicar e implementar a estratégia para toda a organização e alinhar todas as partes e setores da empresa na mesma estratégia (MADSEN; STENHEIM, 2015). Madsen e Stenheim (2015) também explicam que o BSC é moldável, podendo ser utilizado para atender diferentes características e necessidades de diferentes organizações, fato que é corroborado por Ulyssea et al (2013), ao afirmar que as perspectivas devem ser consideradas como modelos e as empresas devem adaptar os indicadores que lhes trazem mais benefícios.

Com a difusão do BSC entre organizações privadas, e com a pressão por um Estado mais eficiente e eficaz, o modelo começou a ser utilizado também em órgãos públicos. Na década de 2000, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu o uso de indicadores e prestação de contas para o controle e aperfeiçoamento do desempenho e tomada de decisões da administração pública. Além do TCU, outros grandes órgãos, normativos e fiscalizadores, utilizavam o BSC, como por exemplo, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (FELIX; FELIX; TIMOTEO, 2011). Com isso diversos órgãos passaram a utilizar o BSC e a ferramenta se difundiu entre a administração pública.

A aprovação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi um outro aspecto que ratificou a necessidade de novas metodologias de gestão no setor público, de modo a permitir, além da execução orçamentária, estimativas de receitas e despesas mais alinhadas aos planos estratégicos (SILVA, 2008).

Contudo, o setor público difere do setor privado em relação às metas e ações e à utilização dos recursos financeiros. Na implantação do BSC, essa diferença ocorre nas perspectivas “cliente” e “financeira”. O setor público não visa o lucro e embora o cliente possa se materializar na figura do cidadão, os recursos são destinados para a sociedade, para a coletividade, sem competições (FELIX; FELIX; TIMOTEO, 2011).

Uma vez que vários setores públicos se espelharam no TCU e em outros órgãos que já usavam o BSC, foi questão de tempo até o modelo começar a ser utilizado nas universidades públicas. Além disso, o Ministério da Educação (MEC), nos anos 2000, propôs a implantação de mecanismos de gestão, regulação e avaliação do ensino superior e estabeleceu um sistema de regulação e planejamento das universidades - que firmou-se no PDI (VIVIAN, 2018). Este sistema que o MEC propunha se baseava em elementos condizentes com o BSC. Com as devidas adaptações, o BSC pode proporcionar aos gestores das universidades um direcionamento para organizar e produzir indicadores que auxiliem e integrem as ações estratégicas da instituição (CAVALCANTE FILHO; CHACON; ARAÚJO, 2009).

Podemos observar uma amostra da utilização do planejamento estratégico e BSC nas universidades públicas no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Planejamento estratégico e BSC nas universidades públicas**

Autor	Objetivo da pesquisa	Universidade estudada	Como o planejamento estratégico aparece no texto	Perspectivas utilizadas
Faria (2020)	“Propor um processo de execução do planejamento estratégico de uma Instituição de Ensino Superior que auxilie na tomada de decisão pelos gestores, com base no Instituto Federal de Mato Grosso” (pg. 23).	Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT)	O PDI 2019-2023 está interligado ao planejamento estratégico da instituição e sua elaboração se deu embasada pelo BSC.	As perspectivas são citadas no referencial teórico, com o objetivo de compreender o BSC. Não são mencionadas quais foram utilizadas como parte do planejamento estratégico do IFMT.
Gonçalves (2018)	“Realizar uma análise do processo de planejamento estratégico da UFPA com base em documentos institucionais e na percepção dos gestores das áreas diretamente envolvidos com este processo, considerando o período a partir de quando a instituição passou a adotar a metodologia <i>Balanced Scorecard</i> (BSC)” (pg. 21).	Universidade Federal do Pará (UFPA)	O planejamento estratégico serviu como base para a elaboração do PDI 2001-2010. O BSC foi o método a partir do qual foram elaborados o PDI 2011-2015 e o PDI 2016-2025.	Não são citadas as perspectivas. São mencionados objetivos estratégicos e quantidade de indicadores de desempenho.
Lourenço e Petenuci (no prelo)	“Propor um modelo de <i>Balanced Scorecard</i> (BSC) para a estratégia de internacionalização de universidades públicas” (p. 3).	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	O BSC materializou o plano estratégico de internacionalização a partir do planejamento estratégico da UEMS e da CAPES.	Resultados para a Sociedade; Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento.
Machado, Serra e Costa (2018)	“Analisar se os gestores da Universidade Estadual do Maranhão adotam o plano de desenvolvimento institucional como instrumento indutor de suas rotinas gerenciais” (pg. 2)	Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)	O BSC é o instrumento alinhado para o desenvolvimento do Plano de Gestão Anual (PGE). O PGE, juntamente com o orçamento, com o sistema Performance (que executa e acompanha o PE) e o PDI são as bases para o planejamento institucional.	Sociedade, Academia, Gestão e Competências
Vales et al (2018)	“Analisar, segundo a percepção dos gestores de uma IES pública, de que forma as dimensões do PDI auxiliou na implementação do Planejamento Estratégico na IES” (pg. 2).	Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	O BSC é a metodologia utilizada para organização e definição do planejamento estratégico, que por sua vez, está interligado ao PDI.	Sociedade, Processos Internos, Aprendizado e Crescimento e Orçamento

Fonte: elaboração própria, com base nos autores citados.

As informações contidas no Quadro 1 mostram que o planejamento estratégico está imbricado com o PDI das universidades e muitas vezes confunde-se com o próprio PDI. Observa-se também que Faria (2020) e Gonçalves (2018) não mencionam as dimensões – ou perspectivas – do modelo original de Kaplan e Norton que, conforme Cavalcante Filho, Chacon e Araújo (2009), podem ser adaptadas. Este é um dos fatos que pode implicar no fracasso da implantação do BSC, que requer metas, objetivos, perspectivas e indicadores claros e bem definidos para um correto acompanhamento e execução do planejamento estratégico (BEBER; RIBEIRO; NETO, 2006). Faria (2020), Machado, Serra e Costa (2018) e Vales *et al* (2018) salientam a importância do BSC para o processo de tomada de decisão pelos gestores que, conforme Martins (2015), deve ser embasado por informações corretas, com estratégias definidas claramente e que sejam de conhecimento de todos os setores hierárquicos. Lourenço e Petenuci (no prelo) destacam a capacidade do modelo em planejar estratégias que valorizem os pontos fortes e potencialidades da instituição estudada.

Porém, algumas deficiências no uso do BSC foram apontadas pelos autores destes estudos. Gonçalves (2018), por exemplo, evidenciou que a UFPA adotou corretamente o BSC, cujo foco principal é no acompanhamento dos resultados através dos indicadores de desempenho. Contudo, a instituição falha no acompanhamento dos projetos e iniciativas estratégicas, o que requer aprimoramento do processo neste aspecto. Faria (2020) estabelece que em 10 anos, o IFMT teve 3 PDI's, cada um com uma metodologia diferente. Essa indefinição metodológica resultou em ausência de controle sobre as ações relacionadas aos objetivos estratégicos da instituição. Para Machado, Serra e Costa (2018), as deficiências encontradas dizem respeito a uma baixa cultura do planejamento na UEMA, além de ausência de recursos financeiros para implantação do processo. Vales *et al* (2018) mencionam a complexidade do meio universitário e a impossibilidade de mobilizar a maior parte da comunidade acadêmica para execução do planejamento estratégico.

Outro ponto que merece destaque está relacionado aos gestores das instituições, que estão mais próximos do processo de planejamento. Os gestores da UFPA identificaram como uma das barreiras ao processo a comunicação dos resultados e a capacitação e incentivo do pessoal (GONÇALVES, 2018). No IFMT ficou evidente a diferença de satisfação com a execução do planejamento, entre os gestores da reitoria (que são os responsáveis pela implantação da estratégia) e os gestores dos diversos *campi* do IFMT (FARIA, 2020). Machado, Serra e Costa (2018) destacaram a inabilidade gerencial e falta de conhecimento sobre as ferramentas de gestão na UEMA.

Para Lourenço e Petenuci (no prelo) a criação do BSC está ligada ao gerencialismo e a um contexto neoliberal, mas isso não impede a produção de ações que valorizem as potencialidades da instituição, em favor da formação cidadã e que sirva de modelo para outras instituições.

Embora autores como Lima, Soares e Lima (2011) tenham demonstrado que várias universidades utilizam o BSC, muitas delas são universidades norte-americanas. No Brasil, a literatura sobre o BSC é profícua, no entanto, em vez de mostrar resultados da aplicação, os estudos fazem propositivas para o uso do BSC nas universidades. Estes estudos discutem, em sua maioria, as vantagens desse modelo e a viabilidade de implantação, e a partir disso projetam propostas de implementação do modelo. O quadro 2 exemplifica alguns desses estudos, no Brasil e em Portugal:

**Quadro 2 – Propostas de aplicação e implantação de planejamento estratégico e BSC em universidades públicas**

Autor	Objetivo da pesquisa	Universidade estudada	Como o planejamento estratégico aparece no texto	Perspectivas utilizadas
Alves e Vital (2006)	“Propor a elaboração para implantação de um planejamento estratégico para Universidade do Estado do Amazonas, apresentando proposta de visão e missão para a instituição” (p. 3).	Universidade do Estado do Amazonas (UEA)	Construção da Análise SWOT (pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades) para apresentação de proposta de Missão e Visão da UEA, para então apresentar as perspectivas de mensuração de desempenho	Financeira; Clientes; Processos Internos e Inovação e Aprendizagem.
Coelho (2018)	“Propor um Balanced Scorecard para o Departamento Financeiro da Universidade Federal de Santa Catarina com medidas alinhadas a estratégia da instituição” (p. 16).	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Construção do mapa estratégico do Departamento, alinhado com o PDI institucional, para posterior elaboração do BSC. Abordagem de baixo para cima.	Aprendizado e Crescimento; Processos Internos; Clientes (internos e externos); Transparência.
Duarte (2011)	“Apresentar um modelo de BSC para uma escola de uma Instituição Pública de Ensino Superior: a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH) da Universidade da Beira Interior” (p. 3).	Universidade da Beira Interior (UBI -Portugal)	O BSC é instrumento potencial para a gestão da FCSH, em virtude das mudanças e exigências necessárias para uma universidade adaptada ao mundo atual.	Clientes/Stakeholders; Financeira; Interna e Aprendizagem e Crescimento.
Frota (2012)	“Propor um modelo de gestão baseado na ferramenta <i>balanced scorecard</i> - BSC para a Prefeitura do Campus da	Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	O planejamento estratégico é entendido como o modelo mais adequado para a instituição atingir suas metas. Culmina, neste	Financeira /Orçamentária; Cliente; Processos Internos e Aprendizado e Crescimento.

	Universidade Federal do Amazonas” (p. 19).		caso, com a construção e proposição do mapa estratégico.	
Martins (2015)	“Proposição de um Balanced Scorecard para a Universidade Estadual do Oeste do Paraná” (p 89).	Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)	As perspectivas do BSC foram adequadas para uma instituição pública, de acordo com os objetivos e estratégias do PDI.	Educacional; Financeira; Sociedade; Processos Internos e Aprendizado e Crescimento.
Oliveira (2007b)	“Analisar o <i>balanced scorecard</i> (BSC) como sistema de medição de desempenho para unidades acadêmicas de Instituições Federais de Ensino Superior” (p. 13).	Instituto de Engenharia de Produção e Gestão (IEPG) da Universidade Federal de Itajubá	Através do planejamento, é possível melhorar o desempenho de órgãos públicos, como universidades. Assim, o BSC é a ferramenta proposta para um sistema de medição de desempenho do IEPG.	Cliente; Processo Interno do Negócio; Governo e Aprendizagem e Crescimento

Fonte: elaboração própria, com base nos autores citados.

Todos os autores citados no Quadro 2 concordam que o BSC é um modelo que pode trazer muitos benefícios para as universidades públicas, se aplicado de maneira a atender as especificidades e características das instituições. Oliveira (2007b) visualiza o uso de recursos públicos de forma mais eficiente e transparente. Duarte (2011) traça um panorama onde a própria implantação do BSC é um processo valoroso, pois permite a canalização de recursos materiais e humanos para as prioridades da faculdade pesquisada. Da mesma maneira, Alves e Vital (2006) afirmam que a estruturação do planejamento estratégico e a implementação do BSC pode possibilitar a implantação de ações de acordo com as necessidades e contribuir para a soma de diferentes conhecimentos, ampliando os pontos fortes da UEA. Para Frota (2012), o BSC pode evidenciar os pontos fracos de uma instituição e contribuir para a solução dessas dificuldades. Não obstante, a aplicação desse instrumento exige esforço, liderança e recursos, além de requerer mudanças profundas na cultura organizacional, para que se alcancem resultados positivos (MARTINS, 2015).

Os estudos apresentados no Quadro 2 sugerem uma variedade de possibilidades tendo como linha majoritária que a perspectiva financeira não é a dominante. Os estudos de Oliveira (2007b) e Martins (2015) optaram pela adaptação das perspectivas para a realidade das instituições pesquisadas, em conformidade com o sugerido por Cavalcante Filho (2009). Neste panorama, Martins (2015), Frota (2012) e Duarte (2011) concordam que a perspectiva “clientes”, no caso das universidades públicas, deve ser colocada como prioridade, uma vez que órgãos públicos não almejam lucro, mas sim o bem estar da sociedade.

Para Alves e Vital (2006), a implementação da ferramenta BSC é vista como fator importante para o desempenho organizacional. Na visão destes autores, para a implantação

exitosa do BSC, é necessário, dentre outros aspectos, estabelecer missão, visão e valores organizacionais.

Coelho (2018) traz como desafio a aplicação da perspectiva Transparência. Para o autor, as IES têm dificuldades de disponibilizar informações de maneira eficiente, sendo os dados de transparência disponibilizados em portais com o único propósito de cumprir a lei. Nesse sentido, é necessário que as instituições aperfeiçoem seus métodos de prestação de contas.

Martins (2015) e Duarte (2011) destacam como uma das principais barreiras para a implantação do BSC a resistência às mudanças. Para os autores, este fato pode ser combatido com uma liderança forte, esforço e um adequado plano de comunicação, contudo, Duarte (2011) salienta o fato de que o processo de aprendizagem é contínuo e sempre vão existir lacunas para preencher, o que pode levar a realinhamentos das estratégias.

Para Oliveira (2007b, p. 79) “com a adoção de um sistema de medição de desempenho estruturado no *balanced scorecard* tem se a contribuição para um planejamento estratégico participativo”, que pode compatibilizar os interesses da comunidade acadêmica, de forma que as pessoas envolvidas possam contribuir para a formulação das estratégias e dos objetivos da instituição.

Além das dificuldades e barreiras pontuadas pelos estudos acima, há que se salientar que a implantação do BSC em universidades pode fracassar por uma série de fatores, como os apresentados por Beber, Ribeiro e Neto (2006). Entre eles, má aplicação do modelo, falta de comprometimento da administração, ausência de uma cultura de aprendizagem e planejamento, resistência às mudanças, dentre outros. Contudo, essas questões podem ser solucionadas e evitadas respeitando-se a literatura sobre a temática (BEBER; RIBEIRO; NETO, 2006). Além disso é necessário que a gestão acompanhe o modelo, e suas contribuições e desafios, ao longo do tempo (COELHO, 2018). Mesmo assim, o BSC apresenta-se como uma ferramenta importante para a gestão, com a capacidade de contemplar todas as fases de um processo administrativo (FROTA, 2012).

### 2.3 ABORDAGEM CULTURAL DA ORGANIZAÇÃO SOB A ÓTICA DE BOURDIEU.

Até aqui, refletimos sobre a função social da universidade pública e as práticas sociais, gerenciais e educacionais sob a ótica do neoliberalismo. Também pudemos observar como essa ótica afeta a gestão universitária, trazendo práticas do setor privado, como o planejamento

estratégico e o BSC, que necessitaram ser adaptadas quando foram aplicadas a órgãos públicos especialmente depois que órgãos normativos e de controle passaram a usar essas práticas.

Se as organizações públicas devem caminhar de acordo com os tempos atuais, se a necessidade de eficiência permeia, mais do que outrora, o serviço público e se os modelos de gestão disponíveis podem trazer resultados positivos, por que então, todas as instituições públicas não passam a usar as ferramentas de desempenho e controle para gerir todos os elementos que se espera de um órgão público? Primeiramente, porque as instituições públicas não são todas iguais. Mas um outro aspecto permeia o funcionamento corporativo, estratégico e estrutural da administração pública: a cultura organizacional.

A cultura se desenvolve de acordo com as relações sociais mútuas. Morgan (2006, p. 159) estabelece que “valores comuns, crenças comuns, significados comuns, e interpretações compartilhadas são maneiras diferentes de descrever uma cultura. Ao falar sobre cultura, estamos realmente falando sobre um processo de construção de realidade que permite que as pessoas vejam e entendam eventos, ações, objetos, declarações ou situações específicas de maneiras diferentes”. Nas organizações, podem existir diversos valores que impactam a cultura organizacional, além de aspectos econômicos, sociais, religiosos e etnias que podem originar grupos e padrões de comportamento (MORGAN, 2006).

A cultura organizacional influencia práticas administrativas e essas práticas auxiliam na compreensão do funcionamento de uma organização (MORGAN, 2006; SMIRCICH, 1983). No entendimento de Linda Smircich (1983), a cultura pode ser entendida sob 2 abordagens. A primeira, funcionalista, está incorporada ao ambiente da organização e pode ser tratada como uma variável interna, capaz de fornecer conhecimento sobre estratégias e estruturas organizacionais. Para Smircich (1983), essa variável está cada vez mais associada ao estudo das organizações. A segunda abordagem, interpretativa, vê como a organização é. Nela, a cultura é uma metáfora usada para conceituar a organização, para enxergar as organizações como forma e manifestações da consciência humana, de maneira a tornar possível investigar padrões que tornam a ação organizada. A cultura é adotada como dispositivo de estudo da organização como fenômeno social (SMIRCICH, 1983).

Da mesma forma que a abordagem interpretativa de SMIRCICH (1983), Morgan (2006, p. 163) afirma que a cultura organizacional está imbricada em suas práticas. Para o autor “a visão da cultura como representação tem enormes implicações sobre como entendemos as organizações como fenômenos culturais, pois enfatiza que devemos basear nosso entendimento da organização nos processos que produzem sistemas de significados compartilhados”.

Em um estudo sobre a cultura organizacional, Alcadipani e Crubellate (2003) salientam que as pesquisas sobre cultura, no Brasil, que são praticadas no âmbito da administração não levam em consideração o fato de as organizações serem plurais e heterogêneas. As ações estabelecidas por influência do ambiente cultural de uma organização se tornam desafios que se relacionam às diferenças culturais. Além disso, a cultura organizacional, de fato, pode afetar as práticas de gestão (SOUZA; FENILI, 2016) e influenciar a formulação da estratégia nas organizações (MORGAN, 2006).

No caso de um órgão público, algumas características podem facilitar o entendimento e o estudo dessa cultura organizacional. Pires e Macedo (2006, p. 100) pesquisaram a cultura organizacional em organizações públicas no Brasil e constataram a existência de uma estrutura estável, resistente a “mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias”, com “alto controle de movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões”. Para esses autores, “a cultura da interferência política e administrativa (...) orienta a prática de gestão das organizações públicas”.

Ainda segundo Pires e Macedo (2006, p. 100), outro ponto importante é que a cultura de organizações públicas pode influenciar os servidores. Para os autores, existem características específicas nesse âmbito, como “apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras”, que podem se tornar relevantes na formação da cultura organizacional pública.

Os estudos sobre a sociologia da cultura apontam três tendências principais, sintetizadas na visão de Souza e Fenili (2016, p. 875). Conforme os autores, uma das tendências traz a cultura como “um conjunto relativamente autônomo do sistema social”, que possui, entre suas principais características, a ênfase nas “funções que os valores e as normas culturais exercem na orientação do agir social”. Os principais teóricos que tratam sobre esta tendência são Émile Durkheim, Bronislaw Malinowski, Talcott Parsons e Pitirim Sorokin (SOUZA; FENILI, 2016).

Outra principal tendência evidenciada por Souza e Fenili (2016, p. 875) coloca a cultura com “foco no caráter estrutural e na função construtiva dos símbolos referentes à realidade social”, cujos conceitos tratam sobre as relações entre formas culturais, dinâmica e ações sociais mútuas. Segundo Souza e Fenili (2016) vários teóricos, de diferentes abordagens, investigam a cultura sob este aspecto, como por exemplo, Lévi-Strauss, com a teoria estruturalista, Ferdinand de Saussure, com a teoria linguística, Harold Garfinkel com etnometodologia e Roman Jakobson, com a teoria da fonologia histórico-estrutural.

A tendência mais recente considera a cultura “como um conjunto variado de modos de fazer e proceder” e a abordagem desta se dá nas diversas situações sociais, nas práticas e nos

rituais estabelecidos em diferentes situações. As teorias que evocam esta tendência são norteadas pelas práticas e pelas estratégias de ação, de autores como Anthony Giddens, Ann Swidler e Pierre Bourdieu, dentre outros (SOUZA; FENILI, p. 875).

A cultura como modo de fazer e proceder é a abordagem tomada para esta pesquisa. Em especial, aplicando-se a teoria da ação prática, de Pierre Bourdieu, pois em um contexto organizacional, é possível analisar como a organização é, através de suas práticas rotineiras e práticas de gestão.

A cultura e o comportamento estão relacionados, na medida em que a primeira é formada por um composto de significados que influenciam a ação do indivíduo. “A prática social emerge como cerne da análise cultural” e o foco nas práticas sociais relaciona-se efetivamente com o quadro teórico desenvolvido por Pierre Bourdieu (SOUZA; FENILI, 2016, p. 877). De fato

Estudos sobre organizações e seus modelos de gestão, identificando manifestações culturais da organização, por meio de práticas de autoridade, cooperação e gestão de conflitos, entre outras, ao se valerem da teoria da ação prática, de Bourdieu, são capazes de abranger a análise não só das configurações sociais, que circunscrevem os campos organizacionais, como também das organizações de forma individual, congregando os efeitos inerentes aos indivíduos e às organizações (SOUZA; FENILI, 2016, p. 887).

Assim, a teoria de Bourdieu pode ser utilizada para uma análise crítica de práticas e comportamentos organizacionais (THIRY-CHERQUES, 2006), dentro de uma dinâmica que envolve uma abordagem sobre *habitus*, campo e capital. Convém destacar que Pierre Bourdieu foi um sociólogo reconhecido mundialmente que influenciou o trabalho de muitos cientistas sociais nas últimas décadas (MALSCH; GENDRON; GRAZZINI, 2011). Para os autores, a teoria *bourdiesiana* engendra contextos nas estruturas sociais, nas relações entre indivíduos e nas relações entre indivíduos e as estruturas, evocando os conceitos de *habitus*, campo e capital. Malsh, Gendron e Grazzini (2011) chamam a atenção para o fato de que os conceitos de Bourdieu devem ser usados conjuntamente, pois eles se relacionam entre si, e é importante observar toda a tríade da teoria, para uma melhor compreensão e um entendimento mais profundo.

Como pesquisador, Bourdieu contribuiu de forma significativa para os estudos das áreas de humanas e sociais (THIRY-CHERQUES, 2006). As pesquisas sobre cultura organizacional e práticas de gestão encontram suporte em sua teoria, uma vez que tomadas de decisão e outras atividades de uma organização não acontecem puramente por razões individuais, mas estão pautadas em práticas subjetivas, condicionadas e relacionadas à posição de um indivíduo e ao meio que o rodeia (SOUZA; FENILI, 2016).

Nessa perspectiva, saliento a importância do contexto e tradução nas pesquisas sociológicas. Para Malsch, Gendron e Grazzini (2011, p. 195), a tradução das pesquisas “implica a transferência de ideias – e transformação – no tempo e no espaço por meio da ação humana”. Os autores explicam que é possível adaptar uma ideia, com o devido cuidado metodológico, originariamente de uma área, em seu próprio contexto, para outra área, modificando a ideia original de acordo com as práticas metodológicas do novo contexto. Basicamente, esta é a premissa para minha pesquisa, onde utilizo a teoria e os conceitos de *habitus*, campo e capital de Pierre Bourdieu como recurso para abordar as práticas de gestão da UEMS.

### 2.3.1 Conceitos principais de Pierre Bourdieu: *habitus*, campo e capital

Para Pierre Bourdieu as práticas sociais ocorrem em um campo onde os indivíduos efetivam ações específicas, chamado por ele de *habitus*, sendo o campo delimitado e sustentado pelo capital (THIRY-CHERQUES, 2006). Estes conceitos, interligados e interrelacionados promovem uma análise das relações e das práticas sociais possibilitando estudos organizacionais. Souza e Fenili (2016) destacam que o próprio Bourdieu reconhece o sentido de campo em organizações ao afirmar que ao adentrarmos em uma “organização, encontramos não indivíduos, mas, uma vez mais, uma estrutura – a de uma organização como um campo” (BOURDIEU, 2005, p. 205 *apud* SOUZA; FENILI, 2016, p. 881).

Para Bourdieu (2009, p. 87) o *habitus* está associado a determinadas práticas e condições de existência, “princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los”. O *habitus* corresponde a uma classe de posições sociais, que por sua vez, são espaços onde ocorrem tomadas de decisão. As características de uma posição estão referendadas a um estilo de vida, a um conjunto de escolhas de bens e de práticas, que se traduz no *habitus* (BOURDIEU, 1996).

Os *habitus*, como as práticas, são distintos, mas também são distintivos. Bourdieu (1996) os estabelece como sistemas classificatórios, capazes de expressar diferenças entre princípios, gostos e comportamentos que

ao serem percebidas por meio dessas categorias sociais de percepção, desses princípios de visão e de divisão, as diferenças nas práticas, nos bens possuídos, nas opiniões expressas tornam-se diferenças simbólicas e constituem uma verdadeira *linguagem*. As diferenças associadas a posições diferentes, isto é, os bens, as práticas e sobretudo as *maneiras*, funcionam, em cada sociedade, como as diferenças constitutivas de sistemas simbólicos, como o conjunto de fonemas de uma língua ou o conjunto de traços distintivos e separações diferenciais constitutivas de um sistema mítico, isto é, como *signos distintivos* (BOURDIEU, 1996, p. 22).

O *habitus* constrói e compõe as práticas e estas se relacionam com as condições sociais que constituem o *habitus*. Ele é constituído ao longo da história das instituições e das estruturas, e como ele está incorporado à história, as estruturas conseguem se reproduzir perante disposições que vão sendo ajustadas e são condicionadas ao próprio *habitus*. (BOURDIEU, 2009). A história está inserida em nosso corpo e em nossa mente por causa do *habitus* e esse processo permite ante prever práticas em determinados campos (THIRY-CHERQUES, 2006).

O *habitus* produz práticas que são desenvolvidas através das experiências, das percepções, das ações e dos pensamentos e estes elementos fortalecem as práticas ao longo do tempo. Através dele “a estrutura da qual é o produto governa a prática” (BOURDIEU, 2009, p. 91). Para Bourdieu (1983), o *habitus* pode ser individual ou social. Um grupo de indivíduos, sendo o produto das mesmas condições, pertencentes a uma mesma classe, pode ter os mesmos *habitus*, refletindo características “de suas condições sociais de produção, que une os *habitus* singulares dos diferentes membros de uma mesma classe: cada *sistema de disposições individual* é uma *variante estrutural* dos outros” (BOURDIEU, 2009, p. 100).

Bourdieu (2009, p. 93) estabelece que o *habitus* nos leva a uma liberdade de percepções, expressões, pensamentos e ações imprevisíveis, mas limitadas em sua diversidade, pois reproduzem a constância de sua criação, apenas ajustando-se às exigências das estruturas que constituem o próprio *habitus*, sendo “presença operante de todo o passado do qual é o produto”. Bourdieu (2009, p. 99) utiliza-se do conceito de *habitus* de classe, com uma “condição de existência e de condicionamentos idênticos ou semelhantes”.

A relação entre o *habitus* do agente e o de classe reside no fato de que agentes de uma mesma classe tem as mesmas percepções e ações; o *habitus* individual se torna então uma variante do *habitus* de classe (BOURDIEU, 2009). Assim, o *habitus* de uma organização é formado baseado nas experiências em comum vividas por seus membros, que apesar disso, permanecem com seus *habitus* individuais (SOUZA; FENILI, 2016). Conforme Bourdieu (2009, p. 99) “é certo que todo membro da mesma classe tem muito mais possibilidades do que qualquer outro membro de uma outra classe de se ter deparado com as situações mais frequentes para os membros dessa classe”.

O **campo** é um espaço de posições, que não dependem de seus ocupantes, permeadas por relações de poder (BOURDIEU, 2009). Bourdieu estabelece que o campo é “uma construção social arbitrária e artificial, um artefato que se evoca como tal em tudo o que define sua *autonomia*, regras explícitas e específicas, espaço e tempo rigidamente delimitados e extraordinários” (BOURDIEU, 2009, p. 109). O campo é um “campo de lutas”, com condições

econômicas e sociais próprias e dentro dele ocorre uma concorrência entre os agentes, pois as regras desse jogo envolvem o poder (BOURDIEU, 1983).

A reprodução do campo envolve poderes e privilégios em sua estrutura, que por sua vez, conserva ou transforma os princípios de dominação e os dominantes (BOURDIEU, 1983). O campo pode ser conceituado “como uma rede ou uma configuração de relações objetivas entre posições” e essas posições, como por exemplo dominação e subordinação, se relacionam, dentro do campo, com outras posições e são definidas pela distribuição de poder e outras vantagens que estão em jogo no campo (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 150).

Para Bourdieu (1983) existe uma diversidade de campos, cada um como universos sociais funcionando com suas próprias leis. Seus estudos estenderam-se pelos campos religioso, científico, artístico, de partidos políticos, classes sociais e até mesmo campos de poder, com condições econômicas e sociais próprias. O campo acadêmico, ou campo científico é considerado por Bourdieu (2004) como relativamente independente das pressões exercidas pelo mundo que o envolve. Essa capacidade de refratar as ideias externas se dá pelo capital intelectual de dentro das instituições acadêmicas e por sua autonomia, uma vez que essas instituições possuem leis próprias, determinadas pelo capital científico (BOURDIEU, 2004).

O campo exige um ajustamento às suas exigências; como um jogo com regras, onde o “senso do jogo” estipula direção e significado para aqueles que participam do jogo, da mesma maneira, o campo gera um “pertencimento nativo” (BOURDIEU, 2009, p. 108 e 109). O campo segue regras que não estão explícitas ou codificadas (BOURDIEU; WACQUANT, 2005). Como um espaço de forças,

o campo é também um campo de lutas que visa preservar ou transformar a configuração dessas forças. Além disso, o campo como estrutura de relações objetivas entre posições de força fundamenta e orienta as estratégias pelas quais os ocupantes destes cargos procuram, individual ou coletivamente, salvaguardar ou melhorar a sua posição e impor os princípios hierárquicos mais favoráveis aos seus próprios produtos (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 155).

Nessa configuração e conforme especificado por Thiry-Cherques (2006, p. 36) os campos podem ser analisados de forma distinta de seus ocupantes. Para o autor os “campos resultam de processos de diferenciação social, da forma de ser e do conhecimento do mundo”, caracterizados por indivíduos que tenham o mesmo *habitus*. Sendo um espaço de relações entre seus ocupantes, dentro do campo ocorrem relações de força, lutas para determinar quem dita as regras, dentro de uma *doxa*<sup>4</sup>. Isso estabelece conflitos entre os agentes que dominam e os

---

<sup>4</sup> Conceito adotado por Pierre Bourdieu que estabelece uma espécie de senso comum, sobre o qual todos os ocupantes do campo estão de acordo (THIRY-CHERQUES, 2006).

dominados, gerando o que é chamado por Bourdieu de violência simbólica (THIRY-CHERQUES, 2006).

Bourdieu e Wacquant (2005) explicam que a dinâmica do campo existe conforme as forças que estão ativas nesse campo. Ao entrarem em conflito, essas forças definem o capital, que por sua vez, confere poder ao campo. “Um capital não existe ou funciona exceto em relação a um campo”, ele define as estruturas e as regras do funcionamento do campo, ao mesmo tempo em que a distribuição desse capital afeta a posição dos agentes do campo (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 155).

O conceito de **capital** começa a ser estabelecido por Bourdieu (1986) a partir do entendimento do capital econômico, como modo de acumulação de bens e produção de lucro. Doravante, esse conceito se amplia e se desdobra, basicamente, em capital cultural, capital social e capital simbólico.

O entendimento inicial de capital cultural se deu como uma hipótese que pudesse aclarar a desigualdade escolar de crianças oriundas de distintas classes sociais; olhando além desse aspecto, Bourdieu (1986) compreendeu que o rendimento escolar depende do capital cultural herdado da família. O capital cultural “compreende o conhecimento, as habilidades, as informações etc., correspondente ao conjunto de qualificações intelectuais produzidas e transmitidas pela família, e pelas instituições escolares” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 39). Para Bourdieu (2007), o capital cultural existe em 3 formatos:

*No estado incorporado*, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no *estado objetivado*, sob a forma de bens culturais – quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, que constituem indícios ou a realização de teorias ou de críticas dessas teorias, de problemáticas, etc.; e, enfim, no *estado institucionalizado*, forma de objetivação que é preciso colocar à parte porque, como se observa no *certificado escolar*, ela confere ao capital cultural – de que é, supostamente, a garantia – propriedades inteiramente originais (BOURDIEU, 2007, p. 74).

Bourdieu (1986) determina que, a depender do período e da classe social, o capital cultural pode ser adquirido e ao ser adquirido, ele é marcado por características da classe ou região de aquisição e isso ajuda a estabelecer o seu valor. O capital cultural não pode ser adquirido e acumulado além das capacidades de um único agente, mas ele pode ser transmitido hereditariamente. Existem relações entre capital econômico e capital cultural, na medida em que o primeiro infere na aquisição do segundo.

O capital social “é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações”. Essa rede é composta por agentes com propriedades comuns e um desses agentes possui um capital social que depende de sua rede de relacionamentos. O

capital social é dependente do capital econômico e do capital cultural, e exerce um “efeito multiplicador sobre o capital possuído com exclusividade” (BOURDIEU, 2007, p. 67).

O capital simbólico exprime o capital econômico, cultural e social e corresponde ao “conjunto de rituais de reconhecimento social”, além disso, “As formas de capital são conversíveis umas nas outras” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 39). Bourdieu e Wacquant (2005) explicam que capital e campo estão sobremaneira conectados, pois determinado tipo de capital depende do campo, e é efetivo em determinado campo, conferindo poder aos seus proprietários; por conseguinte, as forças de um campo definem o capital específico.

Essa conectividade dos conceitos não se restringe ao capital e ao campo. *Habitus*, campo e capital estão interconectados e para Bourdieu e Wacquant (2005, p. 148) suas noções “podem ser definidas, mas apenas dentro do sistema teórico que constituem, não isoladamente”. O *habitus* produz as práticas e ele é constituído nas relações sociais de uma classe (BOURDIEU, 2009). O *habitus* é socialmente constituído no interior de cada campo, a partir das relações entre os indivíduos e as ações dos indivíduos-agentes ocorrem com a situação e lógica do campo (THIRY-CHERQUES, 2006).

Bourdieu e Wacquant (2005) se utilizam de uma analogia para compreender o significado de campo. O campo pode se comparar a um jogo, onde não há regras explícitas, apesar de os jogadores atribuírem a este jogo um reconhecimento de que vale a pena jogá-lo. Também existem os “trunfos”, cartas mestras com valores relativos para cada jogo, associadas aos diversos tipos de capital. Estas cartas podem ter valor para determinado campo e seu valor como trunfo é determinado pelo próprio campo.

Uma vez que o campo constrói o *habitus* e o *habitus* compõe o campo, os agentes dentro de um campo constituem suas posições de acordo com os bens possuídos, o capital. Para conquistar ou manter posições os agentes fazem uso de estratégias, determinadas por relações de poder (THIRY-CHERQUES, 2006). Além disso, os campos não são estáticos, sofrendo influência inclusive de outros campos, que podem afetar as posições internas. Nessa premissa, “os agentes e instituições dominantes tendem a inculcar a cultura dominante, de modo a reproduzir o *habitus*” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 38).

O campo por vezes é denominado por Bourdieu (1996) como um campo de forças e de lutas, espaço onde os agentes se enfrentam de acordo com sua posição na estrutura do campo. Bourdieu (1996, p. 51) também determinou o conceito de “campo de poder”, como “espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo

correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão”.

Agentes que possuem um capital específico tendem a ocupar posições dominantes no campo. Assim ocorre com o capital: seu valor depende do jogo, a forma do capital é eficaz em determinado campo e os jogadores que possuem determinado capital tem poder e influência dentro do jogo. “As relações de poder entre os jogadores que definem a estrutura do campo”, o que significa que os atos dos jogadores dependem do tamanho e influência de seu capital (BOURDIEU; WACQUANT, 2005).

Também é esperado que os jogadores joguem para conservar ou aumentar seu capital, desde que em conformidade com as regras implícitas no jogo. Os jogadores podem, ainda, batalhar para transformar as regras do jogo, valorizando o capital que possuem em detrimento do capital e da força de seus oponentes (BOURDIEU; WACQUANT, 2005). O campo se torna palco de conflitos, onde os agentes com o capital específico do campo dominam os demais, por meio da violência simbólica (THIRY-CHERQUES, 2006).

Thiry-Cherques (2006) explica que a assim chamada violência simbólica é sutil e considerada legítima no campo, com a anuência dos dominados. Os agentes dominantes tendem a incutir a cultura dominante, reproduzindo o *habitus*, pois o campo de poder pode alterar o *habitus*. Dessa maneira, as relações sociais que estruturam o campo podem ser transformadas e por conseguinte, as relações entre campos não estão definidas de forma taxativa. Para Bourdieu e Wacquant (2005, p. 167) a noção de campo não pretende explicar tudo, mas sim, proporcionar modos de construção “que devem ser repensados do zero a todo o momento”.

O campo não é estático, ele é dinâmico e tal qual as relações sociais, as estruturas do campo sofrem influências diversas (THIRY-CHERQUES, 2006). Para Bourdieu (2009, p. 109), pertencer a um campo faz com que “tudo o que ali se passa parece sensato”, pois “se nasce no jogo”. Ao pertencer a um campo, o indivíduo acredita nas regras do jogo, o que Bourdieu (2009, p. 112) chama de “crença prática”, relacionada “entre um *habitus* e o campo ao qual ele é atribuído”. Os agentes estabelecem suas ações de acordo com sua posição no campo e de acordo com o *habitus* e ao ocupar uma posição nesse campo, o agente existe conforme as limitações do campo (BOURDIEU, 1996).

### 3 METODOLOGIA

O mundo é determinado por quem o vê de modo reflexo (MOSER, 1987). Cada indivíduo tem sua visão de mundo, sua perspectiva, e as leis e ideologias também variam de acordo com as crenças e pensamentos dos povos. As ideias e pensamentos surgem de acordo com a época vivida, de acordo com as impressões pessoais sobre o mundo, sobre a economia, a vida, a cultura, os relacionamentos, a religião, a ética, enfim, o todo. As ideias surgem e as reflexões fazem com que surjam outras ideias, contrárias ou favoráveis à ideia original. E assim, a vida vai se moldando, as convicções e conceitos vão se adaptando, à medida que novas reflexões vão sendo incorporadas ao ser e que perfazem a construção social. Neste trabalho, propomos uma reflexão sobre uma prática social (planejamento estratégico), de acordo com nosso ponto de vista, mas ainda assim, procuraremos não impor este ponto de vista, afinal na “ciência o que vale é o pluralismo teórico-epistemológico” (MOSER, 1987, p. 99).

A definição da metodologia em uma pesquisa científica determina os passos e procedimentos do pesquisador (PRIGOL; BEHRENS, 2019). Creswell (2010) compreende que uma pesquisa qualitativa é um meio para explorar e entender o significado atribuído a um problema social ou humano. Nesse sentido, a epistemologia **construtivista** permeia minha metodologia, uma vez que o construtivismo assume múltiplas e as vezes conflitantes realidades sociais, produtos do intelecto humano, que podem sofrer modificações (GUBA; LINCOLN, 2005). Esta pesquisa se estrutura a partir de dados objetivos (pesquisa bibliográfica e documental) e dados subjetivos (entrevistas), usando uma lente interpretativa (Bourdieu, 1983) para investigar uma universidade pública estadual.

Por meio dessa lente a universidade será estudada e construída como um ambiente que acompanha as transformações sociais e denota diferentes aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e étnicos que diferenciam os intérpretes e a substância da construção da pesquisa. Essas construções estão sujeitas a revisões contínuas (GUBA; LINCOLN, 2005), e neste caso específico, concatenadas com as estratégias de pesquisa referendadas adiante. Assim, esta pesquisa apresenta-se como **qualitativa e construtivista**, pois pretende-se levar ao entendimento dos fatores a serem considerados no planejamento estratégico da universidade pública pesquisada.

Os elementos do planejamento estratégico, num primeiro momento, podem ser considerados universalizados, apontando para uma gestão que supostamente consegue abarcar

todas as particularidades de um órgão extremamente multifacetado como ocorre nas universidades públicas. Embora, conforme Bourdieu (2007), a escola, e por conseguinte em nosso entendimento, a universidade possa reforçar um ambiente de desigualdade, este mesmo autor nos lembra sobre uma naturalização do pensamento neoliberal, através de uma “remodelagem das práticas sociais e das práticas culturais”, baseada em novas “palavras de ordem política” e organização social (BOURDIEU, 2007, p. 19 e 20). Assim, numa perspectiva Bourdiesiana, pode ser possível interpretar essas práticas que afetam a função social das universidades.

Em uma pesquisa qualitativa o resultado não é o foco da abordagem, mas sim o processo e seu significado (FREITAS; JABBOUR, 2011), e ela está centrada na identificação das características de situações e organizações (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007 apud FREITAS, JABBOUR, 2011), razão que nos leva a este estudo sobre as implicações das práticas da Nova Gestão Pública na função social da universidade.

Embora a NPM seja um fenômeno bastante explorado e já se discuta o neoliberalismo na educação superior, nas universidades estaduais estas discussões ainda são incipientes, nesse sentido esta pesquisa busca compreender em profundidade como essa prática social existe nessas instituições públicas. Para buscar essa compreensão utilizaremos um estudo de caso instrumental, que segundo Stake (2005) se vale da triangulação de múltiplas fontes de dados e nos permitem uma compreensão aprofundada do que se está estudando mediante a observação do contexto e das atividades realizadas. Além disso, o caso instrumental busca o entendimento de questões não restritas ao caso estudado.

O caso em questão é a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e a pesquisa buscará compreender como o planejamento estratégico, enquanto elemento do NPM, está transformando a UEMS. Para compreender essa prática social na UEMS a pesquisa responderá 2 questões: como o planejamento estratégico afeta a gestão e a função social da universidade? Como o planejamento estratégico afeta o papel da universidade como agente de desenvolvimento?

Para desenvolver esta compreensão o planejamento estratégico foi estudado como uma prática social de gestão. Em que pese a heterogeneidade de uma universidade pública, há que se considerar que do ponto de vista da gestão, ela é um órgão composto por indivíduos e que possui legislação e regulamentação próprias. Todas as práticas de gestão interagem com a cultura organizacional. “As premissas culturais são propagadas e eternizadas na consciência dos participantes da organização através dos artefatos visíveis e audíveis, das políticas e

programas, estrutura, missão, estratégias, além das declarações escritas ou orais que embutem dentro de si princípios valorativos” (SILVA, 2001, p. 75).

A abordagem organizacional que entende as organizações como culturas esclarece que nessa perspectiva “a organização se baseia em significados compartilhados que permitem que as pessoas se comportem de maneira organizada”. Esta metáfora nos ajuda a compreender muitos aspectos do funcionamento de uma organização e explora “a ideia de que a própria organização é um fenômeno cultural que varia de acordo com o estágio de desenvolvimento de uma sociedade” (MORGAN, 2006, p. 136 e 138).

Uma análise da cultura organizacional, expressa em suas práticas sociais e de gestão, através dos constructos de Pierre Bourdieu (*habitus*, campo e capital) “é capaz de congregar aspectos da história da organização com traços de seu presente” (SOUZA; FENILI, 2016, p. 887). Desta forma, as práticas de gestão, em especial o planejamento estratégico, sob o entendimento de cultura expresso pelo *habitus*, se dará com base no quadro teórico de Bourdieu. Para Souza e Fenili (2016, p. 874) o conhecimento praxiológico, apresentado por Bourdieu, articula ator e estrutura social dialeticamente, contemplando o *habitus* como “mediador entre estrutura e agência” capaz de compreender os elementos que articulam o plano de ação e práticas subjetivas e o plano das estruturas.

Segundo Souza e Fenili (2016), o quadro teórico de Bourdieu oferece grande potencial para se compreender as culturas organizacionais. A aplicação da teoria da ação prática de Bourdieu abrange as configurações sociais e as organizações de forma individual em estudos sobre organizações e modelos de gestão, com a capacidade de identificar manifestações culturais da organização (SOUZA; FENILI, 2016). Para Pierre Bourdieu o sistema de ensino é um conjunto de códigos comportamentais, linguísticos e intelectuais expressos em culturas de classes que funcionam a partir de crenças compartilhadas, nesse sentido, culturas dominantes tendem a reproduzir um *habitus* configurado no campo (THIRY-CHERQUES, 2006).

O *habitus* se apresenta como um elemento capaz de intermediar a estrutura social e a agência. “Em termos organizacionais, por exemplo, o *habitus* da organização é moldado historicamente com base nas experiências comuns vivenciadas e compartilhadas pelos seus membros, os quais remanescem com seus *habitus* individuais específicos” (SOUZA; FENILI, 2016, p. 879). “Os *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas” (BOURDIEU, 1996, p. 22).

Os conceitos de *habitus*, campo, capital, planejamento estratégico e instituição social apresentados no Quadro 1 serão as fontes teóricas utilizadas para o quadro analítico desta pesquisa.

**Quadro 3 – Conceitos e fontes teóricas**

	<b>Conceito</b>	<b>Fonte teórica</b>
<i>Habitus</i>	O <i>habitus</i> é um sistema de disposições, modos de perceber, de sentir, de fazer, de pensar, que nos leva a agir de determinada forma em uma circunstância dada. O <i>habitus</i> é produto da história e se relaciona com as experiências dos indivíduos. Ele pode ser individual ou coletivo e produz práticas que são desenvolvidas através das experiências comuns e compartilhadas pelos indivíduos do grupo. O <i>habitus</i> se relaciona com as posições sociais, espaços onde ocorrem as tomadas de decisão, referendadas por escolhas que se traduzem no <i>habitus</i> .	SOUZA; FENILI (2016), THIRY-CHERQUES (2006), BOURDIEU (1983, 2009, 1996).
Campo	Os campos são espaços, caracterizados por indivíduos que detém um mesmo <i>habitus</i> , com leis e propriedades específicas. Dentro de um campo as relações possuem uma lógica própria, características e leis próprias, como um jogo cujas regras estão implícitas aos jogadores que aceitam jogar. O campo é um espaço de posições permeadas por relações de poder, onde ocorrem conflitos, pois os indivíduos pertencentes a um campo lutam para manter suas posições e seus privilégios a partir do capital que lhes confere domínio e poder.	SOUZA; FENILI (2016), THIRY-CHERQUES (2006), BOURDIEU (2009, 1983).
Capital	O capital é um elemento principal para o mundo social e a forma que o capital se apresenta depende do campo com o qual está relacionado. Este conceito engloba outros capitais: “ <b>capital cultural</b> : compreende o conhecimento, as habilidades, as informações, etc, correspondente ao conjunto de qualificações intelectuais”; ii) “ <b>capital social</b> : corresponde ao conjunto de acessos sociais, que compreende o relacionamento e a rede de contatos”; iii) <b>capital econômico</b> : “compreende a riqueza material, o dinheiro, as ações, etc”. O <b>capital simbólico</b> é o conjunto de todos os capitais e recursos baseados no conhecimento. As diversas formas de capital se relacionam umas com as outras, conferem poder a seus proprietários e estão conectadas a campos distintos.	SOUZA; FENILI (2016), THIRY-CHERQUES (2006, p. 38 e 39), BOURDIEU (1986, 2007, 2005); BOURDIEU; WACQUANT (2005)
Planejamento Estratégico (prática social em análise)	O planejamento estratégico é um plano formal da estratégia organizacional e necessita de um diagnóstico da situação da organização e deve ter explícito elementos como missão, valores, visão, objetivos e metas das organizações, formulados pela gestão que cria ações que direcionam o que os funcionários fazem. O planejamento estratégico simplifica os objetivos a serem alcançados, se apresentando com um aspecto mais técnico e racional.	SILVA; GONÇALVES (2011), MALMI; BROWN (2008), SILVA; CARVALHO (2014)
Universidade enquanto instituição social	Como instituição social, a universidade é um espaço para a reflexão social e a crítica e pode ser considerada uma prática social. São democráticas, e como se relacionam com a sociedade e o contexto onde estão inseridas, acompanham as mudanças sociais, econômicas e políticas que afetam a sociedade. Enquanto instituição social, a universidade possui compromissos e responsabilidades para com a sociedade. É sua finalidade a formação de cidadãos, críticos e reflexivos, com conhecimento social e científico relevantes, que serão as bases da formação de uma sociedade justa e democrática.	CHAUÍ (2003), DIAS SOBRINHO (2015)
Desenvolvimento	Desenvolvimento é entendido como o processo do indivíduo de ter liberdade de escolhas. Sen traz o conceito de que desenvolvimento envolve qualidade de vida e liberdades substantivas (bem-estar, cidadania, as capacidades e as escolhas dos indivíduos).	SEN (2010)

Fonte: elaborado pela autora (2021)

Parte-se da premissa de que o planejamento estratégico, oriundo do neoliberalismo contrasta com a função social das universidades, que em teoria, não considera relevantes aspectos como lucro, competitividade e resultados. Acredita-se que nenhuma universidade pública apresenta mudanças em sua gestão ou implementação das práticas da NPM afirmando que se tratam de práticas neoliberais. No entanto esse discurso, ainda que adotado inconscientemente, pode estar subentendido em ações, em resoluções e em procedimentos, que conjuntamente, demonstram a instituição baseada no ideário neoliberal.

### 3.1. *CORPUS* DA PESQUISA

Para compreender a prática social estudada foram obtidos dados e informações através de documentos oficiais disponíveis no site da própria universidade e em sites governamentais estaduais. Os Planos de Desenvolvimento Institucionais da UEMS foram interpretados à luz da correspondência das características da NPM e a abordagem teórica de Bourdieu.

Sabemos que alguns indicadores, por si só, são números quantitativos que num primeiro momento, mostram apenas ranking e posicionamentos, mas numa análise qualitativa, é possível observar se a instituição mostra um alinhamento com políticas neoliberais, como o produtivismo, a competição e planejamento estratégico nos moldes da NPM, que nem sempre estão evidentes em documentos.

As universidades brasileiras possuem um plano de gestão que norteia suas ações por alguns anos, o qual é atualizado conforme o contexto, o histórico e até mesmo a ideologia em que estão inseridas: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que serviram de base para analisar práticas neoliberais na gestão da universidade ao longo de sua história. Desta feita, os documentos analisados foram:

**Quadro 4 - Documentos para composição do corpus da pesquisa**

Material	Detalhes dos Documentos	Total de Documentos	Método de coleta
PDI UEMS	- PDI 2002-2007; - PDI 2008; - PDI 2009-2013 - PDI 2014-2020; - PDI 2021-2025 - PPI 2021-2025	6	Internet – sites oficiais

Fonte: Dados da Pesquisa

O PDI 2014-2018 teve sua vigência alterada para dezembro de 2019, por meio da Resolução COUNI-UEMS n. 544, de 26 de março de 2019, e, posteriormente, foi prorrogado para 2020, por meio da Resolução COUNI-UEMS n. 565, de 6 de dezembro de 2019. Através destes 6 documentos, a pesquisa engloba todo o histórico de estratégias da UEMS.

### 3.2. ENTREVISTAS

Segundo Creswell (2010, p. 31), em se tratando de pesquisas construtivistas, os pesquisadores “se concentram nos contextos específicos em que as pessoas vivem e trabalham, para entender os ambientes históricos e culturais dos participantes”. E considerando Bourdieu (1983, p. 48), “o conhecimento praxiológico não anula as aquisições do conhecimento objetivista, mas conserva-as e as ultrapassa, integrando o que esse conhecimento teve que excluir para obtê-las”. Por meio de entrevistas, por exemplo, é possível levantar aspectos subjetivos que envolvem a cultura e permitem conhecer aspectos do campo, capital e *habitus* da organização.

As entrevistas narrativas aconteceram de forma *online*, com o propósito de minimizar os riscos de contágio de COVID-19. Foram entrevistados<sup>5</sup> 7 gestores da UEMS, sendo 4 pró-reitores, 1 vice-reitor, 1 diretor e 1 chefe de divisão, tendo como objetivo conhecer o que pensam e como essas pessoas entendem o planejamento estratégico, a função social da UEMS e a participação dessa universidade pública no desenvolvimento regional. Embora em uma pesquisa qualitativa, a qualidade e a relevância das informações são mais importantes do que a quantidade de entrevistados (ALENCAR; NASCIMENTO; ALENCAR, 2012), salientamos que o grupo de entrevistados é formado pelo alto escalão da UEMS, e esse grupo, habitualmente, fala de uma posição formal, com um discurso possivelmente limitado sobre os problemas e a gestão institucionais. Essa posição formal dos gestores impede a observação do planejamento estratégico em outros níveis hierárquicos, mas isso não invalida os dados e a análise, apesar de dificultar observar as disputas de poder que os entrevistados não quiseram revelar.

Essas entrevistas foram realizadas através do Google Meet e todos os entrevistados permitiram a gravação das entrevistas, que compreenderam um roteiro semi-estruturado com 16 (dezesseis) questões abertas (conforme Apêndice A). A duração delas variou de 40 minutos a 120 minutos, aproximadamente. O Quadro 5 mostra o perfil dos entrevistados.

---

<sup>5</sup> Entre os entrevistados 3 eram homens e 4 eram mulheres.

### Quadro 5 – tempo de serviço dos participantes da pesquisa

Código	Tempo de serviço
entrevistado1	23 anos
entrevistado2	26 anos
entrevistado3	22 anos
entrevistado4	15 anos
entrevistado5	23 anos
entrevistado6	17 anos
entrevistado7	6 anos

Fonte: dados da pesquisa

Ressaltamos que a gravação de uma entrevista, além de permitir a observação de fatos e aspectos que não foram explorados numa primeira visualização, permite ao pesquisador rever sua conduta e refletir sobre sua própria prática na entrevista (BELEI et al, 2008).

Primeiramente as entrevistas foram transcritas. Após a transcrição, trechos dos textos foram marcados e codificados, com o auxílio do software MAXQDA 2022, de acordo com as correspondências aos conceitos definidos no Quadro 3 – Conceitos e fontes teóricas. Além disso, conforme a análise dos dados avançava, outras categorias, que foram percebidas com as constantes leituras, surgiram e foram demarcadas. Este processo me ajudou a compreender a dimensão analítica da pesquisa, de modo a construir, com as informações oficiais dos documentos uma narrativa sobre o objeto da pesquisa.

Para a interpretação dos dados utilizei a análise narrativa, confrontando as entrevistas e os documentos. A análise narrativa pode buscar sentido de diferentes maneiras, pois cada pesquisador combina formas diferentes de análise para conseguir o máximo possível de significados das histórias com as quais trata (SAMANIEGO; MIGUEL; DEVIS, 2011). Para Moutinho e Conti (2016) ao contar uma história, os indivíduos ficam demarcados no tempo e no espaço, se relacionam uns com os outros e se relacionam com um contexto socialmente construído. É possível concernir essa ideia com os conceitos de *habitus*, campo e capital de Bourdieu.

Jovchelovitch e Bauer (2002, p. 92) apontam que a narrativa pode se dar em uma ordem cronológica, como uma sequência de episódios, e a não cronológica, que constrói um enredo, “um todo a partir de sucessivos acontecimentos”. Esta última, adotada para esta pesquisa, permite compreender e dar sentido ao que está acontecendo, da forma que Schütze (apud JOVCHELOVITCH; BAUER, 2002, p. 93) sistematizou para “reconstruir acontecimentos sociais a partir da perspectiva dos informantes, tão diretamente quanto possível”.

Moutinho e Conti (2016, p. 2) explicam que em uma das maneiras de se analisar a narrativa toma-se a história como uma realidade que foi vivida pelo narrador; elas são instrumentos que permitem ao pesquisador “falar de um acontecimento, de uma experiência” sendo uma “ferramenta para se saber o que houve em dada época”. Ao fazermos esta análise foi possível entendermos as práticas acionadas na execução da gestão universitária e no planejamento estratégico enquanto prática social e elemento do NPM.

## **4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS**

### **4.1 BREVE HISTÓRICO DA UEMS E CAPITAIS DOS GESTORES**

A UEMS foi instituída através da Lei Estadual nº 1461, de 20 de dezembro de 1993. Seu objetivo vislumbrava um novo cenário educacional no Estado de Mato Grosso do Sul (MS), que tinha problemas em relação ao ensino fundamental e médio. Com a proposta de democratizar o acesso ao ensino superior, foram construídas unidades universitárias em várias cidades espalhadas pelo interior do Estado, facilitando o deslocamento dos alunos até a universidade. Hoje, a UEMS conta com 15 unidades universitárias, sendo sua sede no município de Dourados. São 57 cursos de graduação ofertados na modalidade presencial. Na Educação à Distância, a UEMS oferece três cursos, distribuídos em 13 polos educacionais. Referente à pós-graduação, a UEMS dispõe de 14 programas *stricto sensu* e 7 (sete) especializações *lato sensu* (UEMS, 2021a). O primeiro programa de pós-graduação da UEMS, foi instituído em 2009 na área de Agronomia – Produção Vegetal (UEMS, 2014), sendo que até 2003, a pesquisa na UEMS era incipiente, em razão do pequeno número de docentes com mestrado e doutorado (UEMS, 2008a). Com um modelo de instituição descentralizada, os cursos são ofertados contemplando as especificidades de cada região do Estado. Seu propósito é ofertar uma educação de qualidade, contribuindo para o desenvolvimento.

**Figura 1 – distribuição das Unidades Universitárias da UEMS no Estado de MS**



Fonte: UEMS (2014)

A história da UEMS é bonita em muitos sentidos e teve um comprometimento pessoal para a sua aprovação, a partir de uma emenda escrita de próprio punho pelo então Deputado Estadual Walter Carneiro, que articulou o apoio de outros deputados para que fosse inserida, na Constituição do Estado, a criação da universidade em 1979. Por conta de disputas políticas, ela teve um início conturbado, chegando mesmo a ser fechada em janeiro de 1995, culminando com a retirada da reitoria eleita à época, a nomeação de uma reitora pró-tempore e a não realização do vestibular naquele ano (SILVA FILHO, 2008). “Houve um movimento, na gestão da professora Leocádia, houve um movimento da sociedade civil e da própria comunidade interna a favor da Universidade, enquanto uma instituição pública estadual”, lembra o entrevistado<sup>5</sup>. Após muita articulação política, manifestações da sociedade e dos próprios alunos, a UEMS então reabre e se concretiza como instituição pública de MS (SILVA FILHO, 2008).

Até a UEMS se firmar como universidade pública, houve um período de lutas, ratificado pelo momento histórico vivido, o desmembramento de parte do território do Estado de Mato Grosso para a criação do Estado do Mato Grosso do Sul, em 1977. Silva Filho (2008, p. 55) esclarece que no período de 1979 a 1986, o então recém criado Estado teve 5 governadores, decorrentes de “jogos políticos marcados pelo coronelismo local”. Essas disputas e entraves

políticos também se estenderam à UEMS, pois apesar de sua criação em 1979, ela só foi instituída em 1993. Sob um governo conservador e com ações voltadas para atividades latifundiárias (SILVA FILHO, 2008), onde os interesses do sul e do norte do então Estado de Mato Grosso “disputavam o controle do aparelho estatal e a hegemonia econômica do estado” (LIMA, 2012, p. 87). Nesse ambiente de disputas de poder a UEMS foi envolvida, pois até mesmo professores da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) afirmavam que o governo cedia espaço para o ensino superior em detrimento do ensino da rede pública estadual, que estaria “abandonado” (SILVA FILHO, 2008, p. 61). Essa lógica das lutas políticas existe quando determinados grupos se mobilizam para a defesa de seus próprios interesses (BOURDIEU, 1996). No campo de poder, as relações de força são medidas pelos diferentes tipos de capital, movimentadas e intensificadas pelos agentes que querem dominar o campo (BOURDIEU, 1996).

A UEMS estabeleceu como sua missão “gerar e disseminar o conhecimento, voltada para a interiorização, e com compromisso em relação aos outros níveis de ensino”, formalizada pelo PDI 2008 (UEMS, 2008b, p. 2). No entanto, no PPI 2021-2025 (UEMS, 2021a, p. 28) a missão mudou para “gerar e disseminar o conhecimento com vistas ao desenvolvimento das potencialidades humanas, considerando os aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e de inovação do Estado, com compromisso democrático de acesso à educação superior e fortalecimento de outros níveis de ensino em consonância com as demandas socioeconômicas e ambientais da sociedade-sul-mato-grossense”.

O primeiro concurso público para servidores da UEMS, tanto para técnicos quanto docentes, foi realizado pela Universidade Estadual de Maringá em 1998 (entrevistado2). Nessa época, a UEMS tinha apenas 4 anos de existência, antes desse primeiro concurso público o quadro de pessoal da UEMS era composto, majoritariamente, por servidores cedidos e contratados<sup>6</sup>, professores da rede estadual de ensino de MS que apesar do trabalho árduo e pioneiro, trouxeram uma cultura escolar, não condizente com a cultura de uma universidade (entrevistado1, entrevistado6). Essa característica “escolar” também se traduz no fato de que em seu início, algumas unidades universitárias da UEMS funcionavam em prédios da rede estadual de ensino, o que justifica a meta de “garantir prédio próprio para todas as unidades da Instituição até 2007”, constante no PDI 2002-2007 (UEMS, 2002, p. 17).

Uma característica singular dos primeiros cursos de graduação da UEMS é que eles eram rotativos, permanentes em sua oferta, mas temporários em sua localização (MISSIO, 2014), que

---

<sup>6</sup> Missio (2014) relata que a UEMS contratou 98 professores para dar aulas nas primeiras séries dos cursos, através de análise curricular e entrevista. Desse número, apenas um era doutor.

tinha como propósito capacitar o maior número de pessoas e atender a uma população, que por dificuldades geográficas, financeiras e sociais, teria dificuldades para ingressar no ensino superior (UEMS, 2002). Contudo, essa rotatividade acabava por inviabilizar a pesquisa e a extensão, a implantação de laboratórios e outros aspectos inerentes a estrutura fixa dos cursos de graduação. Na elaboração do PDI 2002-2007 foi discutida a implementação de novo modelo, e estipulou-se o estabelecimento de polos de conhecimento nas unidades da UEMS que findou a rotatividade de cursos (LIMA, 2012).

Após a realização de concursos públicos e a implantação do programa de capacitação docente, através da Resolução Conjunta COUNI-CEPE nº 49, de 19/11/2009, Resolução COUNI-CEPE nº 21, de 02/07/2004 e Resolução COUNI nº 199, de 07/05/2002, a UEMS passou a evoluir em termos estruturais, culturais e conceituais. A gestão da UEMS se aprimorou e avançou nas questões de planejamento e avaliação institucional. A evolução da instituição pode ser observada em uma “gestão mais profissional” (entrevistado4), na “ampla participação da comunidade acadêmica” (entrevistado7), na coleta e na organização das informações institucionais, na estrutura organizacional, no “retorno para a comunidade” e na “construção do PDI de forma coletiva” (entrevistado3) e que apesar de seu crescimento e evolução “guarda marcas de sua história”, de lutas e de defesa da universidade, “para que ela chegasse onde ela está hoje” (entrevistado5).

Um exemplo dessa evolução pode ser observado na estrutura organizacional da UEMS. Logo em seu início, existia apenas uma Pró-Reitoria para a pesquisa e a extensão (conforme Resolução COUNI-UEMS nº 134, de 23/11/1999), e a vida funcional dos servidores era tratada na Diretoria de Recursos Humanos, sendo a lotação docente executada por esta mesma Diretoria<sup>7</sup>. Hoje, a UEMS conta com 5 Pró-Reitorias (Ensino; Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação; Extensão e Assuntos Comunitários; Desenvolvimento Humano e Social e Administração e Planejamento) e diversos outros órgãos internos, como assessorias, diretorias, conselhos, comitês, divisões e núcleos de pesquisa (UEMS, 2021a).

O primeiro reitor da UEMS, prof. Jair Soares Madureira, graduado em Medicina Veterinária, foi nomeado pró-tempore em dezembro de 1993, antes mesmo dos prédios da universidade estarem prontos e portanto, a UEMS foi alocada no Edifício Dinho, prédio na região central de Dourados. Em dezembro de 1994, a primeira reitoria foi eleita, tendo Leocádia Aglaé Petry Leme como reitora e Luiz Antonio Álvares Gonçalves como vice-reitor, com

---

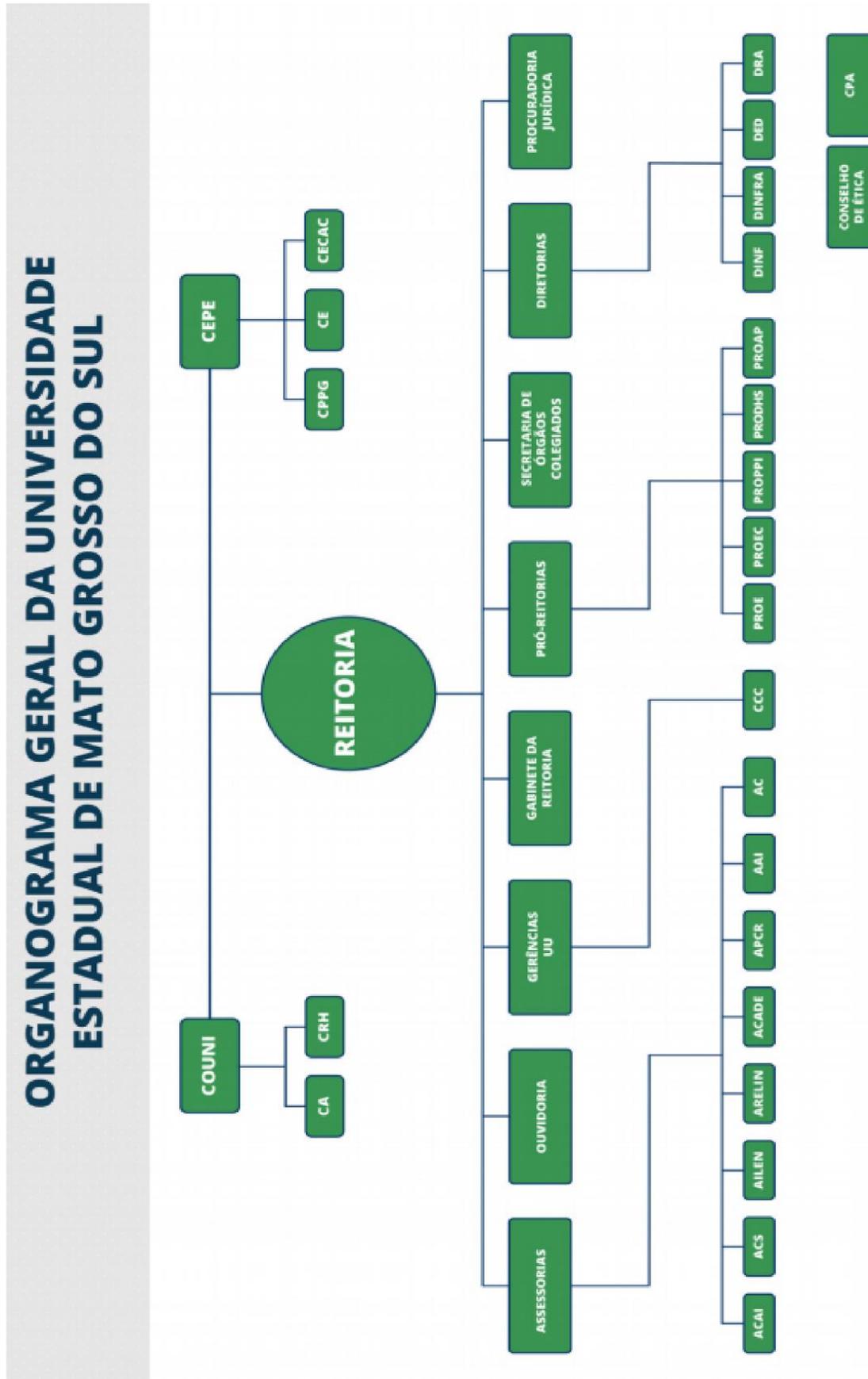
<sup>7</sup> Isso pode ser observado pela Resolução COUNI-UEMS nº 134, de 23/11/1999, que estabelece as atribuições dos órgãos executivos da UEMS. Nela, em seu art. 14, está estabelecido que uma das funções da Diretoria de Recursos Humanos é executar e controlar a lotação docente.

formação em Planejamento e Serviço social e Direito, respectivamente. Mas em janeiro de 1995 suas nomeações foram anuladas pelo novo governador na época, Wilson Barbosa Martins. Sandra Luiza Freire foi então nomeada reitora pró-tempore, tendo permanecido de janeiro a outubro de 1995. Neste mesmo mês Leocádia e Luiz Antonio reassumiram a reitoria, onde permaneceram por 2 mandatos, até o ano de 2003. Em 2003, Luiz Antonio foi eleito reitor, tendo como vice-reitora a professora Eleuza Ferreira Lima, graduada em Administração. De 2007 a 2011, assumiram a reitoria Gilberto José de Arruda, formado em Química e Adilson Crepalde, formado em Letras. Em 2011, Fabio Edir dos Santos Costa foi eleito reitor, graduado em Ciências Biológicas, sendo Eleuza Ferreira Lima novamente vice-reitora. Em 2015, o prof. Fabio foi reeleito reitor, desta vez tendo como vice Laércio Alves de Carvalho (UEMS, 2019). Em 2019 assumiu a reitoria o prof. Laércio, sendo a vice-reitora eleita Celi Correa Neres, graduados em Agronomia e Pedagogia, respectivamente.

Durante todo esse período a UEMS teve 5 PDI's, sendo o primeiro apresentado e aprovado para o período de 2002 a 2007. A partir disso foram aprovados o PDI 2008, PDI 2009-2013, PDI 2014-2018 (posteriormente prorrogado para 2020, conforme mencionado na seção 3.1 desta pesquisa) e o PDI 2021-2025.

A UEMS é administrada por órgãos colegiados e executivos, sendo composta pelos Conselhos superiores, reitoria, pró-reitorias, diretorias, assessorias, gerências e unidades universitárias, que se subdividem em divisões e setores, conforme organograma:

Figura 2 – Organograma da UEMS



Fonte: UEMS (2021a)

Os órgãos colegiados superiores são os órgãos máximos da UEMS. O Conselho Universitário (COUNI), possui caráter normativo e deliberativo sendo composto por “Reitor; Vice-Reitor; Pró-Reitores; Secretário de Estado de Educação; 01 (um) Diretor; 01 (um) representante das coordenadorias de curso, por UU; 03 (três) representantes discentes da graduação; 03 (três) representantes TNS ou ATNM; 01 (um) representante da comunidade local; 01 (um) representante da comunidade regional; Presidente da Associação dos Docentes da UEMS (ADUEMS); representantes docentes eleitos por seus pares, para compor o percentual legal; 01 (um) representante discente da pós-graduação *stricto sensu*; Presidente do Sindicato dos Técnicos administrativos da UEMS (SINTAUEMS); e 1 (um) representante do Diretório Central de Estudantes (DCE) e suplente” (UEMS, 2021a, p. 34). Já o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) é um órgão superior deliberativo e consultivo, tendo em sua composição “Reitor; Vice-Reitor; Pró-Reitores; 01 (um) representante do CEE; 03 (três) representantes discentes da graduação; 01 (um) representante da comunidade local; 01 (um) representante da comunidade regional; 01 (um) coordenador por curso, eleito por seus pares; 01 (um) representante docente de cada UU; o Vice-Presidente da ADUEMS, eleito pelos docentes, o qual terá por suplente o diretor administrativo-financeiro da entidade; representantes docentes eleitos por seus pares, para compor o percentual legal; 01 (um) representante discente da pós-graduação *stricto sensu*; 03 (três) representantes do corpo de TNS e ATNM” (UEMS, 2021a, p. 34 e 35).

A gestão universitária também teve grandes avanços; atualmente a gestão é vista como mais profissional e estruturada por alguns membros da atual administração, mesmo estando num processo de amadurecimento. Foi observado nos últimos anos, pelos entrevistados, uma descentralização e flexibilização dos trabalhos, de forma que o serviço que então ficava centrado em apenas um funcionário, hoje seja centrado no processo. Era comum até pouco tempo atrás, de acordo com um dos entrevistados, o servidor tirar férias e o serviço ficar parado pois não tinha quem o executasse em seu lugar ou mesmo quem sabia executar. Essas discussões relacionam-se com a falta de profissionalismo; no setor público um dos grandes desafios é romper com os modelos tradicionais de administração, sendo necessários novos modelos de gestão e organização e divisão do trabalho (GUIMARÃES, 2000).

De acordo com alguns relatos, alguns aspectos da gestão, que necessitam de amadurecimento, dizem respeito à capacitação e nomeação de servidores para determinados cargos. É necessário que servidores que ascendem a algum cargo de chefia sejam capacitados e orientados. “Não basta entregar para ela uma resolução, uma portaria das atribuições”

(entrevistado3), as capacitações devem ocorrer de maneira formal e o servidor precisa ser acolhido, pois “a gestão é feita geralmente por pessoas que talvez não tenham conhecimento sobre gestão” (entrevistado4). É possível observar essa questão na fala de um dos entrevistados que afirma ainda não se sentir como chefe, pois “você não é preparado pra certas coisas e aí de repente você vira chefe, você sabe fazer muita coisa, mas tem muita coisa que você não sabe, que você vai aprendendo” (entrevistado6). Marin e Nichele (2020, p. 59) argumentam sobre a importância da capacitação dos servidores, no sentido de proporcionar “os conhecimentos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, o entendimento de seu papel perante a instituição da qual faz parte, bem como perante a sociedade”.

A estrutura física da UEMS também mudou. O terreno para a construção da universidade foi cedido pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) (MISSIO, 2014) e em sua inauguração, a UEMS contava com apenas 4 blocos que comportavam a administração, alguns laboratórios e salas de aula. Desde então, sua estrutura aumentou consideravelmente com novos prédios para salas de aula, laboratórios, anfiteatro, biblioteca e cantina. Essa ampliação física era ansiada por muitos servidores, de acordo com o entrevistado6:

Tinha uma cantina que ficava ali no bloco B, era um negócio meio, vamos dizer assim, pouco higiênico, gorduroso, enfim, era um cantinão. Então nesse aspecto melhorou porque hoje a gente tem uma cantina mais aberta, que isso também é muito importante, o pessoal fritava as coisas lá, porque quem trabalhava no bloco B reclamava muito, eu não trabalhei lá nessa época, o pessoal ia fazer os hambúrgueres de noite e ninguém aguentava a fritura de bacon e hambúrguer ali. Então aquele cheiro diz que ficava impregnado e agora (...) é um espaço fora dos blocos, aberto, ventilado (entrevistado6).

Para os entrevistados, a gestão demonstra evolução à medida que se mostra aberta para o planejamento estratégico, se adapta às mudanças e entende que as tomadas de decisão devem estar embasadas em indicadores, dados e ferramentas de planejamento e avaliação institucional para que a UEMS atinja “um determinado nível de qualidade” (entrevistado7).

A partir dessas questões é possível observar alguns desafios que permeiam a gestão da UEMS. Primeiramente, em relação a recursos humanos. Servidores em novas funções precisam de capacitação sobre os fluxos de trabalho e os processos a serem executados. O conhecimento precisa ser compartilhado para que não aconteça de uma única pessoa ser responsável por um processo. Da mesma maneira, servidores em novas funções devem ter o perfil apropriado para a função, para que não se tenha “ótimas pessoas em lugares errados” (entrevistado4) e para que não aconteça da pessoa “cair na divisão” e não conhecer como executar as tarefas.

Em segundo lugar, a resolução de conflitos. Bourdieu e Wacquant (2005) explicam que o campo possui uma estrutura de relações subjetivas, entre seus agentes, de posições de força que o tornam um campo de lutas, o que vem ao encontro do que dizem os entrevistados sobre

conflitos no relacionamento entre servidores da UEMS. É possível observar, nos relatos, que determinadas pró-reitorias lidam mais com conflitos do que outras. Além disso, percebe-se um ainda existente conflito entre técnicos administrativos e professores, conforme fala do entrevistado 2 “a gente viu alguns professores falando que a UEMS precisa de dois, precisa do professor e do aluno” e “eu achava que o professor que trabalhava”. Isso vai de encontro aos conceitos de Bourdieu, para o qual o campo se torna um espaço de lutas e conflitos entre os agentes, que lutam para dominar o campo, a partir da violência simbólica (THIRY-CHERQUES, 2006).

Muito embora esse conflito seja latente, a maioria dos entrevistados afirmou que o clima de trabalho nos respectivos setores onde trabalham é bom, e fica evidente, também na fala do entrevistado2, uma evolução nesse aspecto:

eu comecei a me desconstruir em alguns conceitos que eu tinha (...) eu comecei a perceber, trabalhando com os técnicos (...) que os técnicos tem uma importância muito grande para a instituição (...) e eu acho que não tem ninguém, nem uma classe, nem uma pessoa, mais importante do que outra dentro da UEMS (...). Então, o que que eu quero dizer com isso? Que a organização da UEMS depende de todo mundo. É como se fosse um corpo, um ser humano, você precisa de um braço, de um dedo, de um nariz, de um olho, pra funcionar o corpo inteiro e a UEMS, imagina se tivesse só professor? Não funcionava. Imagina se tivesse só técnico? Não funcionava. Imagina se fosse só aluno? Não funcionava. Imagina se faltasse um dos 3? Não funcionava. Então, eu acho que todos são importantes, muito embora os relacionamentos, eu acho que a gente tem que trabalhar mais (entrevistado2).

Essa desconstrução de pensamento, observada no entrevistado2, vem ao encontro do pensamento do Bourdieu (2009) em relação ao *habitus*, que se relaciona com as posições sociais, com as práticas e condições de existência, pois este entrevistado alega ter mudado seu pensamento em relação aos técnicos administrativos da UEMS e considera sua entrada na gestão “boa, até para o meu crescimento pessoal”<sup>8</sup>.

Aqui, a UEMS está passando por uma mudança de cultura. Percebe-se que existem pessoas na UEMS que estão trabalhando para a valorização dos técnicos. A fala desse gestor exemplifica uma mudança de cultura, de *habitus*, que a gestão vem trabalhando, para a valorização do trabalho tanto do docente, quanto do técnico administrativo, pois em algumas gestões anteriores, um era favorecido em detrimento do outro.

Outra questão levantada diz respeito aos conflitos que envolvem as relações de poder, dentro de determinado campo. Para Bourdieu (2009) cada campo possui regras próprias e

---

<sup>8</sup> Nota da autora: como servidora da UEMS há 20 anos, já ouvi inúmeros relatos e presenciei outras tantas situações de conflitos entre técnicos administrativos e docentes, da mesma maneira que presenciei conflitos entre técnicos e técnicos e entre docentes e docentes. Acredito que isso seja inerente, entre outros motivos, à cultura da universidade, manifestada em um ambiente plural e heterogêneo. Mas convém destacar que agentes de uma mesma classe possuem as mesmas percepções e ações, sendo o *habitus* individual uma variante do *habitus* da classe (BOURDIEU, 2009).

específicas, como um jogo, e as regras desse jogo estão implícitas para quem aceita jogar. Mas além das regras, os indivíduos possuem capital que conferem poder dentro de determinado campo. Segundo os relatos, alguns desses conflitos se dão entre eleições de coordenadores de curso, “rachas do grupo de docentes” (entrevistado6) e embates entre a gestão e oposição, gestão e sindicato (entrevistado2).

É importante destacar que a maior parte dos entrevistados tem um sentimento positivo de gratidão para com a UEMS. Esse *habitus*, esse modo de pensar e sentir, talvez esteja relacionado à experiência, pois observei que este sentimento foi mencionado nos entrevistados com mais tempo de serviço. Como o início da história da UEMS foi conturbado, de muitas lutas, para o entrevistado5, isso uniu a comunidade acadêmica da época em torno de um propósito: manter a UEMS aberta e oferecer um ensino de qualidade<sup>9</sup>: “na minha avaliação (...) isso é um pouco da cultura organizacional que foi marcada pela história de luta e de construção de uma comunidade universitária que lutou muito para que a universidade chegasse onde ela está, erguendo tijolo por tijolo e fazendo a defesa dela diuturnamente”.

O sentimento de gratidão e reconhecimento à UEMS é observado tanto do ponto de vista do capital cultural, quanto social e econômico. Os participantes relatam que “eu sou grato a UEMS por tudo que ela me fez, à UEMS eu devo tudo academicamente que eu tenho e até financeiramente”, “sou grato a UEMS e a todos os colegas que fizeram parte dessa história minha” (entrevistado2), “eu sou extremamente grata pela UEMS por esse afastamento”, “a gente pode se dedicar exclusivamente a estudar e isso tem uma diferença muito grande de alguns colegas que não tem esse plano” (entrevistado1), “eu aprendi que a gente que faz a universidade, não são as outras pessoas que fazem” (entrevistado3).

Em muitos momentos, o capital cultural dos participantes da pesquisa se confunde com a história da UEMS. Um dos entrevistados entrou na UEMS antes do primeiro concurso público, dois deles entraram no concurso realizado em 1998. Outro entrou no ano de 1999. Todos os participantes da pesquisa são ou já foram professores por vários anos, mesmo que hoje exerçam a função de técnico administrativo na UEMS. Dois dos entrevistados possuem o título de mestre e os outros cinco são doutores, sendo que um possui pós doutorado. Cinco dos entrevistados mencionaram que estiveram em cargos de gestão antes de ocuparem os cargos atuais.

---

<sup>9</sup> Nota da autora: De fato, logo que entrei em exercício na UEMS, percebi esse sentimento entre vários servidores, uma certa preocupação e necessidade de se executar as atividades corretamente, da melhor maneira possível, para oferecer um serviço de qualidade para o Estado de MS, ao menos entre os colegas e setores com os quais eu tinha mais proximidade. Obviamente, naquela época o número de servidores e cursos era bem menor, e a maioria conhecia a todos pelo primeiro nome.

Podemos observar os capitais acumulados que levaram os gestores a estarem nos cargos e nas posições que ocupam hoje. Um dos entrevistados conta que “sempre quis ser professor de Matemática (...) fiz o mestrado na UNB com a área ambiental, depois me apaixonei pela economia, fui pro doutorado na área de economia na UNICAMP”. Este entrevistado relata que pela sua formação interdisciplinar, só esteve no curso de Matemática nos primeiros anos de UEMS, e por trabalhar com economia aplicada aos modelos ambientais e com matemática aplicada, deu aulas em diversos outros cursos. Em relação ao afastamento, relata que “lá atrás estava no início do plano de capacitação, bem no início, e havia uma disputa muito acirrada porque era uma época que estava todo mundo se qualificando. Então, tinha um ranqueamento, mas eu consegui, eu fui aprovada e consegui os quatro anos de afastamento”. Ao voltar da capacitação, trabalhou na chefia de algumas divisões antes de ser convidado para ocupar o cargo que ocupa hoje.

Outro entrevistado conta que veio para a UEMS ainda em 1995, pois seu trabalho em outra instituição era conhecido e foi então convidado para dar aulas na UEMS (aqui percebemos o capital social, recursos ligados a uma rede de relacionamentos, que faz parte da teoria de Bourdieu (2007)). Após sua efetivação na UEMS, no concurso de 1998, se especializou e fez mestrado e doutorado. Através de seu trabalho enquanto pesquisador, começou a dar aulas no curso de Engenharia, apesar de ser formado em Matemática. Ganhou vários prêmios por sua pesquisa e foi reconhecido nacional e internacionalmente, o que o incentivou e motivou a continuar “mais além, e eu vejo como um acréscimo de responsabilidade nas nossas costas. Hoje (...) a gente recebe críticas, mas também recebe elogios. A cada elogio que a gente recebe, não infla meu ego, eu tomo isso como uma responsabilidade a mais que eu tenho, então a gente está no caminho certo”.

O capital social também foi importante na vida de outro entrevistado, uma vez que seu início na docência se deu através do convite de uma professora conhecida para trabalhar acompanhando estágios na área da saúde. Trabalhou na iniciativa privada e em 1999 começou a trabalhar na UEMS. O entrevistado conta que primeiramente viajou para Dourados para conhecer o local e “o que me chamou a atenção, em 1998, foi a proximidade das pessoas, a questão do acolhimento. Na época (...) a coordenadora do curso (...) me apresentou a várias pessoas, inclusive eu conheci, na escada, a professora Leocádia, que era reitora na época, e eu achei que as coisas aqui eram muito próximas, eu nunca tive a oportunidade de ver um reitor tão de perto assim, né? Muito menos no pé de uma escada”. O entrevistado também relata que o convite para trabalhar como gestor se deu pelo conhecimento que tinham de seu trabalho na coordenação de curso.

A carreira de outro participante da pesquisa começou no magistério, dando aulas na educação infantil. Trabalhou com alfabetização, passou por vários postos no Estado de MS antes de ser aprovado no concurso de 1998; participou da equipe de criação do primeiro curso de especialização *lato sensu* em Educação Infantil da UEMS, assumindo diversas funções, em várias unidades, antes de estar no cargo que ocupa atualmente, sendo sua trajetória profissional voltada para a Educação e história da educação.

Outro entrevistado, formado em Ciências Contábeis, trabalhou na iniciativa privada até o ano de 2006, quando ingressou na UEMS. Na época, dois meses após sua entrada em exercício, assumiu um cargo de chefia, pois o servidor que ocupava o cargo saiu da instituição por ter sido aprovado em outro concurso público. Acumulou por alguns anos as funções de técnico na UEMS e professor em uma IES privada. Como chefe de setor, enfrentou algumas dificuldades, pois teve de aprender o serviço praticamente sozinho, conforme relata “primeiro mês eu sofri porque ninguém me ensinou, porque eu fui largado meio, assim, na fogueira”, mas conseguiu superar essas dificuldades, pois o ritmo de trabalho no setor privado era muito mais acelerado do que no setor público, o que o leva a acreditar que sua experiência na iniciativa privada fez com que trouxesse para a UEMS uma visão voltada para resultados. Essa visão focada em resultados pode ser considerada como parte de uma lógica mercantilista, que está sendo incorporada nas universidades públicas (CZERNISZ; FREIBERGER, 2018), visão que fica um pouco mais clara com o seguinte relato do entrevistado: “E quando eu vim pra cá, o pessoal falava assim, nossa, cara, que demais. Eu chegava, eu olhava em algumas mesas e via muito papel acumulado, muita coisa assim. É aquela impressão que parecia que o negócio não andava, e o pessoal dizia que era muito difícil, aqui é muito difícil, e eu cheguei aqui e achei muito, muito tranquilo porque eu falei assim, ‘cara se isso aqui é difícil eu tô de boa’”.

Outro entrevistado ingressou na UEMS em 2004 e também acumulou as funções de técnico administrativo e professor em uma IES privada. Trabalhou por muitos anos em coordenações de curso antes de ser chamado, por colegas que já conhecia, para o atual setor e posteriormente ocupar o cargo de gestor que ocupa. Relata que a primeira coordenação que trabalhou foi no curso Normal Superior, que tinha atividades aos sábados, fato que fazia com que ninguém quisesse trabalhar nesta coordenação. Como anteriormente exercia função no setor privado e era comum trabalhar aos sábados, aceitou a função. Através do curso Normal Superior, conheceu muitos professores do ensino básico, de cidades pequenas, e que ao virem para as aulas traziam sua própria comida e seu próprio café, pois com o salário que ganhavam não era possível comprar na cantina da universidade. Outro aspecto que fez com que aceitasse

a função foi ter uma boa referência da pessoa com quem iria trabalhar, a quem considerou uma excelente chefe.

Outro entrevistado possui toda sua formação, incluindo mestrado e doutorado, na área de Economia, além de um bacharelado em Relações Internacionais. Suas disciplinas ministradas no curso de Ciências Econômicas exigem a formação em Economia Aplicada. Trabalhou na iniciativa privada por dois anos, antes de entrar na UEMS em 2015 e um ano depois assumia a coordenação do curso. Trabalhou em uma Diretoria da UEMS antes de ser chamado para o cargo de gestor que ocupa hoje.

A importância das relações e das redes de contato demonstrada nos relatos acima permite compreender com mais clareza o conceito de capital social que depende do capital econômico e cultural (BOURDIEU, 2007), e que está relacionado a grupos sociais específicos (SOUZA; FENILI, 2016). Nesses grupos, as pessoas que tem um capital específico, via de regra, ocupam posições de domínio dentro do campo, além de deter certo poder e influência dentro do que Bourdieu e Wacquant (2005) consideram como um jogo.

Os relatos apontaram certos conflitos existentes no âmbito da UEMS, quais sejam, entre técnicos e docentes e entre a gestão e seus opositores, que explicita as relações de poder entre os jogadores de um campo. Nessa perspectiva, é provável que os indivíduos ajam para aumentar, ou pelo menos, conservar seu capital, em regras que são implícitas ao jogo. (BOURDIEU; WACQUANT, 2005) Nesse jogo sempre há dominados e dominantes, mesmo que de uma forma sutil, de acordo com o capital possuído. Essas relações definem a estrutura do campo, inclusive o campo de poder, que por sua vez, é capaz de alterar o *habitus*. O *habitus* então, pode ser reproduzido, de acordo com a cultura dominante (THIRY-CHERQUES, 2006).

No caso de alguns dos gestores entrevistados, o capital social deles permitiu a nomeação nos cargos que ocupam hoje, pois são funções de confiança. Alguns dos gestores estão no cargo também por capacidade técnica adquirida pela formação, mas todos estão nos cargos por proximidade ao reitor. Cumpre salientar que tanto cargos em comissão quanto funções de confiança “se caracterizam pela confiança depositada em seu ocupante”, normalmente exercendo atividades de direção ou assessoramento (PEREIRA; MARQUES; CASTRO; FERREIRA, 2015, p. 264). Na visão dos entrevistados, a reitoria atual tem uma visão diferenciada das anteriores, a respeito da importância do planejamento estratégico para a instituição e a rede de relações nos cargos, formadas pelos pró-reitores e diretores, vem mudando as percepções sobre diversos aspectos dentro da UEMS e transformando a cultura organizacional.

## 4.2 OS DESDOBRAMENTOS DO PLANEJAMENTO

O planejamento das atividades, ainda que de maneira tímida, foi o propósito para a realização dos PDI's da UEMS. O PDI 2002-2007 apresenta o cenário regional da UEMS, e a necessidade de alteração de sua estrutura, bem como, a construção e ampliação da estrutura física. No tocante ao planejamento estratégico, já em 2002 se considerava este um princípio norteador para o desenvolvimento de ações focado na ética, no pluralismo e na participação. Estão delineados 16 objetivos globais e quatro compromissos, com metas e estratégias para cada compromisso (UEMS, 2002). O PDI 2008 tomou como referência as orientações do Conselho Estadual de Educação (CEE) de MS e trouxe um levantamento de sua organização didático-pedagógica, além do perfil dos corpos docentes e técnicos. Também realizou uma análise das metas do PDI anterior, já que um de seus propósitos foi a avaliação do trabalho do PDI anterior. Culmina com um rol dos pontos fracos e fortes e das diretrizes da instituição (UEMS, 2008b).

O PDI 2009-2013 apresentou uma robustez que não se viu nos documentos anteriores, por explicitar claramente seus objetivos e metas por área de atuação, seu projeto pedagógico, seus compromissos e princípios epistemológicos, as políticas de ensino, pesquisa, extensão e gestão, perfil do corpo docente, técnico e discente, organização e estrutura e auto-avaliação (UEMS, 2008a). O PDI 2014-2020 delineou um planejamento estratégico com vistas a fortalecer o âmbito institucional e organizacional. Os objetivos foram estipulados em consonância com documentos nacionais e do CEE, com avaliações internas e externas e apontam para eixos temáticos com metas específicas (UEMS, 2014). Além disso, traz um fato curioso: a introdução do PDI 2014-2020 é igual à introdução do PDI 2009-2013.

Por fim, temos o PDI 2021-2025, com objetivos e metas referendados pelos eixos do Instrumento de Avaliação Institucional Externa do SINAES, quais sejam: Planejamento e Avaliação Institucional, Desenvolvimento Institucional, Políticas Acadêmicas, Políticas de Gestão, Infraestrutura e Política de Internacionalização (UEMS, 2021b).

Segundo os relatos, a UEMS avançou muito em relação ao planejamento institucional, sendo que o planejamento estratégico passou a ser adotado nos últimos anos. Apesar de não ser um processo totalmente amadurecido, tem sido aplicado para a construção de indicadores, para se estabelecer metas e objetivos relacionados à missão da universidade, à pesquisa, ao ensino e à extensão. A construção do PDI e do PPI atuais, iniciada em 2018, seguiu, pela primeira vez, o modelo do planejamento estratégico “para que a gente possa pensar onde nós queremos chegar, que tipo de Universidade nós queremos ter e ser e a partir de suas grandes metas,

grandes objetivos e as ações que a gente precisa construir para chegar nessa referência de Universidade que nós queremos” (entrevistado5). Contudo salienta-se que é necessário que todos os atores envolvidos saibam sobre o planejamento e sejam sensibilizados, pois segundo Moritz et al (2012) a implantação do planejamento estratégico é o estágio mais difícil.

Uma IES precisa organizar suas ações. É preciso “planejar com base nos recursos disponíveis, com base na infraestrutura disponível, com base nos recursos humanos e financeiros”; a tomada de decisão precisa ser eficiente o que requer reflexão sobre essas decisões (entrevistado7) e o planejamento estratégico é um caminho essencial para a condução de órgãos públicos (GIACOBBO, 1997). Por conseguinte, o planejamento estratégico também pode identificar ameaças além de identificar vantagens e oportunidades (FALQUETO; FARIAS, 2013).

A UEMS está em uma fase inicial da cultura de planejamento, mas avançou muito em aspectos que dizem respeito à elaboração de documentos com informações que auxiliem a gestão na tomada de decisão (entrevistado7). Ainda que este processo não seja o ideal, a UEMS está se planejando melhor, muitas reuniões sobre o tema estão sendo feitas onde se estabelecem metas e objetivos, além de processos e ferramentas de acompanhamento do planejamento (entrevistado4). Para tanto, PDI e PPI são os instrumentos que norteiam os caminhos da UEMS e todo este processo “está evoluindo muito” (entrevistado4).

Como mencionado, o PDI é um documento norteador, que apresenta as metas e objetivos da UEMS, bem como, a trajetória, o perfil da gestão e orienta aonde a universidade quer chegar, a partir dos eixos de avaliação do SINAIS.

Um dos primeiros passos para a construção do PDI 2021-2025 foi a designação, pelo reitor, da Comissão Executiva (CE) e Comissão Deliberativa (CD), de caráter normativo e deliberativo, respectivamente. Logo em seguida, grupos de trabalho (GTs) foram instituídos, com o propósito de envolver mais pessoas na construção e discussão do Plano, a partir das dimensões adotadas. Cada órgão administrativo da UEMS, como Reitoria, Pró-Reitorias, Diretorias, Unidades Universitárias, além do Sindicato dos Técnicos Administrativos da UEMS, a Associação de Docentes da UEMS e o Diretório Central dos Estudantes formaram um GT, totalizando 28 GTs. A partir dessa estruturação, passou-se para a elaboração do PPI, pela CE, que convidou membros das comunidades interna e externa para críticas e sugestões (UEMS, 2021b). Em seguida, iniciou-se a construção do PDI; foram realizadas oficinas de apresentação da proposta do PDI para cada GT,

organizadas de forma regionalizada, transcorrendo na UU de Naviraí, com a presença da UU de Mundo Novo; em Ivinhema, com representantes das UUs de Glória de Dourados e Nova Andradina; na UU de Amambai, com a participação da UU de Ponta

Porã; na sede (Dourados); em Paranaíba, com a presença da UU de Cassilândia; na UU Jardim, com representantes das UUs de Aquidauana e Maracaju; e na UU de Campo Grande, com participação da UU de Coxim (UEMS, 2021b, p. 20).

Em cada oficina estavam presentes membros da CD e CE, representantes das unidades, coordenadores de curso da graduação, da pós-graduação, dos Centros de Ensino, Pesquisa e Extensão, representantes dos alunos, representantes dos técnicos administrativos e representantes da Reitoria. O PDI foi então discutido e debatido e sua aprovação final foi feita pelo Conselho Universitário. Toda a comunidade acadêmica esteve envolvida na aprovação do planejamento. A gestão atual abraçou o planejamento, de forma que o PDI foi elaborado utilizando a ferramenta BSC, sintetizado por meio do Mapa Estratégico e as perspectivas utilizadas são: Resultado para a sociedade; Processos Internos; Aprendizagem e Crescimento (UEMS, 2021b), o que permite que o planejamento seja acompanhado com indicadores.

O PDI 2021-2025 foi trabalhado com foco no planejamento estratégico e foram planejadas e executadas oficinas, em todas as unidades, de modo a ocorrer uma ampla discussão sobre essa construção e sobre as metas, os objetivos e “ações concatenadas com a missão da universidade” (entrevistado5) e para transformar a UEMS numa universidade de referência. Nessas oficinas, foi utilizado o conceito de “árvore de problemas”<sup>10</sup> para analisar os problemas e criar objetivos que possam solucioná-los.

O PDI passou a ser utilizado como instrumento de gestão a partir do ano de 2015 (entrevistado1; entrevistado3), e os gestores passaram a utilizá-lo para realizar ações, monitorar indicadores para cumprir o que estava posto. O *balanced scorecard*, como ferramenta de acompanhamento, também passou a ser utilizado, primeiramente pelas pró-reitorias, diretorias e assessorias, que passaram a traçar suas metas e objetivos. Até então, para o entrevistado1, os PDI's anteriores ficavam engavetados e não eram utilizados como instrumentos norteadores das ações da UEMS. Acompanhando os relatos dos entrevistados, o PDI 2021-2025 (UEMS, 2021b, p. 17) explicita que a metodologia utilizada para o acompanhamento das estratégias da UEMS foi o BSC.

De acordo com um dos relatos, um sistema de acompanhamento das metas do PDI 2014-2020 até chegou a ser implementado. Nesse sistema era necessário inserir dados periodicamente, indicando quais metas haviam sido cumpridas, e em caso negativo, explicar os

---

<sup>10</sup> “A árvore de problemas é uma ferramenta que serve para identificar causas e consequências de uma situação que precisa de soluções. O objetivo dessa ferramenta é encontrar as causas dos problemas para desenvolver projetos que os eliminem” (CORAL, OGLIARI; ABRE, 2009, p. 109 *apud* SOUZA, 2010).

motivos, contudo, essa ferramenta deixou de ser alimentada e o acompanhamento, por esse sistema, deixou de existir (entrevistado3).

Outra ferramenta de acompanhamento de metas e objetivos que foi utilizado foi o painel de gestão, uma planilha eletrônica alimentada por todas as pró-reitorias, para registrar informações de modo a acompanhar o planejamento institucional. Contudo, de acordo com o entrevistado7, esta não era uma ferramenta muito difundida e veiculada, o que contribuiu para um problema de acessibilidade da planilha, além da “falta de know-how pra se fazer o acompanhamento das metas e objetivos”.

Esses sistemas deram lugar ao BSC, após reuniões que decidiram sobre o modelo de acompanhamento que seria implantado. Esse modelo será a ferramenta para balizar todas as ações realizadas para o cumprimento das metas e objetivos, servindo de guia para os gestores no decorrer dos anos (entrevistado4). O planejamento estratégico da UEMS começou a ser trabalhado utilizando-se o BSC e a partir disso fortalecer a cultura do planejamento na universidade (UEMS, 2021b) e “levar o maior conhecimento da missão, da visão, para que todo mundo (...) possa conhecer de fato o planejamento” (entrevistado4). Apesar do estabelecimento do BSC como modelo de acompanhamento dos planos estratégicos, a análise de acompanhamento das ações, a análise de indicadores “por meio da avaliação estatística” ainda está numa fase inicial (entrevistado7).

Para tanto, um trabalho extenso está sendo desenvolvido pela Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional (DPAI), ainda que com uma equipe de servidores diminuta. A DPAI monitora o PDI através de relatórios, com o propósito de acompanhar as ações e as metas, atingidas ou não, do PDI em andamento (entrevistado4) e dar suporte para a gestão da instituição na tomada de decisão (entrevistado7). Além disso, anualmente são levantadas informações “a respeito dos cursos, do perfil socioeconômico do entorno da unidade universitária, o perfil dos docentes que ali estão, a lotação deles e a experiência deles (...) também informações sobre os recursos aplicados para investimento na unidade, onde foram aplicados recursos, quais foram os propósitos, a finalidade desses recursos” para a consecução do relatório de gestão das unidades universitárias. Outro relatório, denominado de relatório analítico<sup>11</sup>, foi proposto para que sejam criados mecanismos que possibilitem o acompanhamento de cada objetivo do PDI (entrevistado7). De acordo com o entrevistado3:

nós sempre tivemos dois relatórios pra fazer a partir de 2015, nós tínhamos um relatório de atividades, que é anual, e tínhamos um relatório que era o relatório

---

<sup>11</sup> Este relatório está disponível em [http://www.uems.br/pro\\_reitoria/administracao/divisao\\_planejamento](http://www.uems.br/pro_reitoria/administracao/divisao_planejamento) e lista as ações e atividades desenvolvidas pela UEMS executadas para o alcance das metas e objetivos do PDI 2014-2020. Também estão disponíveis os relatórios de atividades dos anos de 2013 a 2017.

analítico. Nesse relatório de atividades a gente pegava aquele PDI 2013-2018 e víamos, fizemos ou não fizemos e o quantitativo que nós fizemos. E depois o analítico que era pra, com mais profundidade, explicar essas ações que foram realizadas, ações que não foram realizadas e até ações que foram realizadas mas que não estavam previstas (entrevistado3).

Enquanto Divisão de planejamento e avaliação da UEMS, um dos propósitos da DPAI, ao disponibilizar documentos e relatórios é aproximar essas informações das pessoas que tomam as decisões e que são responsáveis pela gestão da UEMS. Contudo, ao agregar essas informações para a elaboração de indicadores, notou-se a necessidade de capacitação, pois “todo mundo acha que sabe formular um objetivo, uma meta estratégica e essa é uma grande deficiência do nosso PDI atual, não existe muito rigor técnico para a elaboração dos objetivos e metas” (entrevistado7), o que acaba por dificultar a análise e a avaliação do progresso da instituição.

Outro propósito idealizado a partir da junção de todas as informações e documentos foi elaborar o planejamento institucional oficial da UEMS, em separado do PDI, para acompanhamento das metas e avaliação da evolução da UEMS. Contudo, veio a pandemia de COVID-19 e as mudanças acarretadas na operacionalização da universidade sobrecarregaram os gestores, o que deixou esse plano em “processo de hibernação”. Mesmo assim, um “trabalho de formiguinha” vem sendo realizado, para construir de fato a cultura do planejamento dentro da UEMS.

Um dos primeiros passos estabelecidos para os estudos e definição dos planos estratégicos foi analisar o que já tinha sido realizado a partir do PDI vigente. A partir disso, para alguns dos entrevistados, ficou mais claro como deveria ser o processo de “planejar a universidade, a ter indicadores” (entrevistado3) até o término da vigência do PDI 2014-2020. Em algumas pró-reitorias, cada Divisão começou a fazer o próprio mapa estratégico, elaborado e discutido com os servidores, dessa forma, cada pró-reitoria e diretoria terá seu plano estratégico relacionado e referendado pelo plano estratégico da UEMS (entrevistado3, entrevistado4). De fato, em 2019 uma equipe de servidores foi montada para elaborar a missão, objetivos gerais e específicos, indicadores, e através destes aspectos elaborar o planejamento estratégico de cada unidade administrativa da UEMS. Assim, cada pró-reitoria, cada diretoria e cada assessoria recebeu o acompanhamento de um membro para a realização dessas ações (entrevistado7). Essas atividades realizadas vão de encontro ao argumento de Alves e Vital (2006), sobre o uso da ferramenta BSC, que exige o estabelecimento de missão, visão e valores organizacionais, de forma a acompanhar o planejamento com êxito.

No sentido de ampliar a transparência, uma das metas futuras é viabilizar um sistema único, que congregue vários indicadores e facilite esse tipo de busca, pois hoje os indicadores de alguns setores estão disponíveis no site da UEMS, contudo, eles estão disponibilizados em uma planilha eletrônica (entrevistado1).

Na visão de alguns dos participantes da pesquisa a avaliação do planejamento também é importante para se observar o que deixou de ser executado e os motivos para isso. Ferramentas de acompanhamento do processo auxiliam a visualizar o que falhou na execução do planejamento e quais metas e objetivos não foram alcançados, de modo a não se ter um planejamento que fique apenas no papel (entrevistado6), o que vai ao encontro do argumento de Pedrosa (2017), sobre a necessidade de acompanhamento dos planos estratégicos. Outrossim, o planejamento estratégico também é importante para evitar o retrabalho e otimizar seu tempo, podendo ter consequências positivas até mesmo nos aspectos financeiros (entrevistado2).

Ainda que a necessidade e a importância do planejamento estratégico estejam alicerçadas na gestão da UEMS, não é possível, atualmente, acompanhar e avaliar o progresso de algumas metas e objetivos, por causa da estrutura disponível, e também porque a discussão sobre uma meta ou objetivo é feita sobremaneira de forma qualitativa, o que, salvo algumas exceções, não permite o acompanhamento do progresso da meta. Portanto, uma nova proposta de relatório analítico foi apresentada, para que seja mais intuitivo para o gestor avaliar uma meta ou objetivo “porque o que a gente precisa é de indicadores, não apenas estatística” (entrevistado7).

O planejamento estratégico na UEMS, nessa estrutura formal, começou há poucos anos e necessita de amadurecimento. Anteriormente com metas e objetivos amplos e difíceis de mensurar, demonstra atualmente uma robustez baseada em indicadores, em informações e dados organizados e disponíveis – ainda que em planilhas eletrônicas, com ferramentas que permitirão o acompanhamento e avaliação das metas e objetivos traçados, de maneira a nortear uma evolução da instituição, e que facilite a tomada de decisão, pelos gestores.

#### 4.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO A PARTIR DE ASPECTOS CULTURAIS NA TEORIA DE BOURDIEU

Na teoria de Bourdieu, compreender o *habitus* de uma organização é compreender os traços de coletividade, nas formas de pensar que são construídos em momentos históricos da organização, é compreender seus aspectos culturais, expressos nas suas formas de agir e reagir.

É recorrente entre os entrevistados a percepção de que a missão da UEMS não é conhecida entre todos os seus servidores. Aparentemente, este capital cultural ainda não está incorporado na classe dos servidores, apesar de Silva e Gonçalves (2011) deixarem claro a importância da missão de uma organização, para o planejamento estratégico, na UEMS ainda há a necessidade de um esforço de tirar a missão dos documentos.

O planejamento estratégico como algo formalizado e que tenha um acompanhamento estruturado não é algo que faça parte da cultura da universidade, ainda. Como mencionado na seção anterior, foram ministradas oficinas para cada unidade administrativa, com o propósito de discutir e construir as metas e os objetivos do PDI e esse é o principal desafio que os gestores percebem, visto que é necessário capacitar os servidores. Embora Pires e Macedo (2006) tenham observado uma cultura organizacional em órgãos públicos que é resistente a mudanças, essa postura, observada nos gestores, de discutir o planejamento com os servidores nos setores e nas divisões pode incutir a cultura do planejamento nas práticas da UEMS, ou pelo menos, dissolver parte dessa resistência.

Claro que é possível tentar incutir a cultura de planejamento através do capital simbólico, com o uso do poder dos cargos dos gestores, com o planejamento vindo de cima para baixo (SILVA; GONÇALVES, 2011), mas em virtude dos *habitus* de indivíduos servidores públicos, trabalhar dessa maneira pode não trazer o resultado desejado, e incitar um descrédito em relação à mudanças, como demonstrou Lourenço (2018, p. 258) a respeito de uma parcela de servidores do Tribunal de Justiça de MS, que acreditam que “nada vai mudar em relação ao que sempre foi culturalmente”.

Na UEMS, como mencionado por alguns dos relatos, o processo de acompanhamento e avaliação do PDI é recente, mas o planejamento está sendo construído de forma a facilitar a avaliação do processo, para que seja possível repensar as metas e as ações. Para tanto, a equipe de trabalho precisa ser mobilizada, embora isso seja considerado um grande desafio. O planejamento precisa fazer sentido para todos, não só para os gestores do alto escalão. Os servidores que estão na ponta final do processo precisam entender o sentido do plano estratégico.

Um exemplo de como pode ser difícil essa mobilização de servidores e mudar o *habitus* dos indivíduos está na fala do entrevistado6 “eu não dei conta de acompanhar isso. Então quando veio PDI, PPI, planejamento, desenvolvimento institucional (...) eu já estava em muitas comissões (...) estava num monte de coisa, daí eu conversei e falei, olha eu preciso de alguém dessa área (...) que participe dessa questão do planejamento estratégico lá naquelas oficinas”. O entrevistado6 afirma que delegou a função para outra pessoa de seu setor e não soube

responder questões específicas sobre o planejamento estratégico na universidade. Outro exemplo diz respeito à necessidade de solicitar os dados para elaboração dos relatórios. Qualquer sinalização de mudança de coleta de dados ou discussão sobre ferramentas para o planejamento é recebida com questionamentos e indagações, pois num primeiro momento, significa mais trabalho. Mas essa má receptividade é atribuída à sobrecarga de trabalho dos gestores, atualmente (entrevistado7).

Nesse ínterim, existe uma postura entre os gestores de acreditar no trabalho em equipe. “Eu preciso de pessoas que conheçam dos processos da pró-reitoria, mas que tenha tempo de sentar comigo e pensar a política da pró-reitoria” (entrevistado2), “a mobilização foi o mais importante, foi o maior desafio, só que é o mais legal, (...) eu trabalhei com esse grupo que tá ligado comigo, as chefias lideraram as equipes deles” (entrevistado1), “se a gente tem esse desafio de as pessoas entenderem o que é um planejamento estratégico e trabalhar cumprindo esses objetivos e metas, a estratégia é a capacitação, é o estímulo, é o respeito” (entrevistado3), “o planejamento tem que ser o guia fundamental, porque se se você erra, erra todo mundo junto” (entrevistado4). Essa forma de pensar é um valor do trabalho em equipe, dos relacionamentos oferecendo o que vai ser o resultado, se um acerta, todo mundo acerta, se um erra, todo mundo erra.

Um dos maiores benefícios observados pelos gestores é que o planejamento auxilia na execução do trabalho de uma forma mais tranquila, que evita “ficar apagando fogo”. Alguns relatos demonstram um pensamento consciente de que a UEMS é uma instituição pública, mantida pelos recursos públicos e o planejamento estratégico desempenha um papel essencial norteando para onde a UEMS quer ir e se ela está próxima ou distante daquilo que ela se propôs a fazer. Por isso a necessidade de “ter pessoas que pensem a política da UEMS” (entrevistado2).

É preciso lembrar que grande parte das reuniões, das discussões, da mobilização sobre o planejamento e o PDI, bem como, os gestores que tomam as decisões se encontram na Sede da UEMS, em Dourados. Existe a preocupação, por parte de alguns gestores, sobre como os servidores que se encontram nas unidades estão despertados para o planejamento. Para isso é importante o conhecimento sobre a cultura organizacional da instituição. Sob o ponto de vista da abordagem interpretativa de Smircich (1983), a cultura organizacional vê a instituição como ela é, o que pode auxiliar na compreensão do funcionamento da UEMS, tanto na Sede, quanto em suas unidades universitárias.

A proximidade da gestão, da reitoria, pró-reitorias e diretorias com coordenações e com a gerência de unidade em Dourados faz com que muitas pessoas recorram diretamente ao reitor, sem passar pelas instâncias inferiores, na expectativa de que “o reitor pode interferir em todos

os setores”. Segundo alguns relatos, são costumes que existem em algumas pessoas e não se espera que essas pessoas mudem, apenas “que passe o tempo delas, elas deixem a instituição” (entrevistado4). Espera-se que novos servidores, com outro entendimento sobre a gestão, contribuam nesse aspecto, embora isso ainda dependa muito da visão dos gestores. Por isso a importância do planejamento, para que as coisas não mudem só porque alguém quer que mude.

O quantitativo de servidores é um desafio a ser superado. Alguns gestores mencionaram a necessidade de mudanças na estrutura administrativa das pró-reitorias, bem como, a necessidade de mais servidores. Contudo, o número máximo de servidores esbarrava na Lei nº 4.691, de 30/06/2015, que limitava a quantidade de docentes (máximo de 1.170), técnicos de nível superior (máximo de 200) e assistentes técnicos de nível médio (máximo de 240)<sup>12</sup>. Contudo, com a aprovação da Lei 5.779, de 09/12/2021, o número máximo de técnicos de nível superior subiu para 250 e o de assistente técnico de nível médio também subiu para 250.

Outro ponto, visto como desafio, é compartilhado por alguns gestores: a centralização de serviços e tomada de decisão, que impede a autonomia de trabalho. “A partir do momento que você começa a dar autonomia e ter um bom relacionamento, e não se achar melhor que ninguém, as coisas começam a melhorar” (entrevistado2). Da mesma maneira, as decisões tomadas precisam ser compartilhadas e não impostas. Respeitando e atendendo as diferenças, é possível chegar num consenso para a efetivação de mudanças.

Um aspecto que evoluiu, relacionado à parte administrativa da UEMS, foi o ritmo de trabalho. O Estado de MS não era modernizado e usava tecnologias antigas que deixava os processos de contabilidade, financeiro e outros sistemas, que dependiam e eram ligados ao sistema estadual, muito lentos, de maneira que eram necessários mais servidores para executar uma função. Hoje, com a modernização do Estado, com o avanço das tecnologias, são necessários menos servidores para executar as mesmas funções do passado, e as atividades são realizadas de maneira mais ágil (entrevistado4).

A análise do *habitus* e do capital dos gestores permitiu a percepção de que para alguns dos participantes da pesquisa trabalhar com indicadores e perceber a importância do planejamento é mais fácil. Eles atribuem essa facilidade de trabalhar com aspectos quantitativos à formação de graduação, mestrado e doutorado. Além disso, defendem que o acompanhamento das metas e análise de indicadores necessita de uma abordagem quantitativa. Por isso, talvez, a crítica aos que tem a formação em Ciências Humanas e Ciências Sociais “ariscos quanto a essa

---

<sup>12</sup> De acordo com o PDI 2021-2025, em agosto de 2020 o número de técnicos de nível superior, na UEMS, era de 191 e 225 assistentes técnicos de nível médio.

questão”, e que não têm familiaridade para tratar com os aspectos quantitativos, dificultando, na visão desses gestores, o processo de planejamento, avaliação e tomada de decisão.

Outro aspecto sobre a cultura do planejamento na UEMS foi referendado a partir de uma pesquisa realizada com toda a comunidade acadêmica. Durante o processo de avaliação do PDI 2014-2020, um questionário online foi disponibilizado, com o propósito de avaliar o conhecimento que discentes, técnicos e docentes possuíam sobre metas e objetivos, além do conhecimento próprio do PDI. Os resultados desse questionário evidenciaram ‘pouco’ conhecimento da comunidade acadêmica sobre o PDI. O nível de conhecimento sobre os relatórios do PDI, dos respondentes, também foi considerado ‘pouco’.

Isso culminou na efetivação do primeiro objetivo e primeira meta do PDI vigente “Implementar o Planejamento Estratégico” e “Instituir a cultura do Planejamento Estratégico em nível tático e operacional nas Pró-Reitorias, Diretorias, Assessorias e Unidades Universitárias”, respectivamente, com o período de implantação previsto para até 2023 (UEMS, 2021b). Fato que demonstra o propósito e a vontade dos gestores e da comunidade que trabalhou para a implantação deste PDI de inculcar o conhecimento e a cultura de planejamento na comunidade acadêmica.

#### 4.4 FUNÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

A análise das práticas de gestão e planejamento da UEMS expressam uma preocupação recorrente com o ensino, a pesquisa e a extensão praticados na universidade. Também manifestam que a UEMS amadureceu, mas ainda tem um longo caminho a percorrer, no sentido de tornar suas práticas e sua cultura organizacional “profissionais”, para usar as palavras dos próprios gestores entrevistados.

O planejamento estratégico é visto como um caminho para resultados expressivos para a sociedade sul-matogrossense. A preocupação com a formação do egresso é explícita quando saem as notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por exemplo. Existe a percepção de que os formados nas licenciaturas da UEMS trabalham na rede de ensino de MS, e se a qualidade do ensino da UEMS é boa, as notas do IDEB deveriam melhorar. Por isso a necessidade de indicadores mais claros, para avaliar se o ensino, a pesquisa e a extensão realmente causam impactos na sociedade.

Segundo os relatos, o planejamento estratégico pode impactar a função social da UEMS, mas de uma forma positiva. É necessário que a universidade comece a avaliar o papel dela na

sociedade e corrigir os problemas que vão sendo identificados. A UEMS precisa se organizar para se fortalecer, e discutir internamente “gargalos” para que no futuro a universidade seja mais forte. Sem planejamento para as ações acadêmicas e administrativas a UEMS não consegue potencializar sua própria missão.

Está claro, para os gestores, que a UEMS tem a preocupação de levar o ensino superior para o interior do MS. Em muitos lugares do Estado, se não houvesse a UEMS, as pessoas não teriam nenhuma outra oportunidade de acesso ao ensino superior, pois “a UEMS tem essa marca de trabalhar muito atendida com as necessidades da sociedade sul-matogrossense” (entrevistado5). Por isso o compromisso com a universidade pública, gratuita e de qualidade, apesar de o entrevistado2 relatar já ter escutado o discurso de que a universidade deve cobrar por mensalidades, argumento compartilhado pelo entrevistado3, que acha que determinadas profissões podem pagar pela mensalidade de uma especialização, por exemplo.

A questão da função social da universidade está entrelaçada com a evolução que ocorre nos termos neoliberais e gerenciais. Por um lado, uma universidade que “tem compromisso social com as pessoas” (entrevistado5) e por outro, “nós somos um negócio, você tem que ser capaz de atrair o cliente e influenciar o cliente e manter o cliente” (entrevistado4). Ao discorrer sobre a crise vivida pelas universidades atualmente, Amaral e Magalhães (2003) sinalizam que o ensino superior precisa ser reinventado para contribuir de maneira significativa com as mudanças das necessidades educacionais. É interessante observar o discurso desse gestor, que não chama o aluno de aluno, mas de cliente. Esse é um típico comportamento neoliberal que na fala de Amaral e Magalhães (2003) traz mudanças na ideologia e nos valores das universidades, vista como uma prestadora de serviço.

De todo modo, a maioria dos gestores entrevistados entendem que a UEMS está inserida em um contexto neoliberal, pois não está isolada do mundo. Ao existir dentro de uma sociedade neoliberal, conseqüentemente ela sofre influências neoliberais. No meio acadêmico, por exemplo, acontecem defesas da privatização de alguns setores, alguns discursos meritocráticos e objeções à estabilidade dos servidores. Segundo alguns relatos, o aluno deve sim, ser visto como cliente, afinal de contas “ele é mesmo, porque estamos nessa busca louca aí por aluno” (entrevistado3) e “toda atividade o foco é no cliente, que pra gente, é o aluno” (entrevistado4).

A defesa de algumas práticas gerencialistas ocorre, entre os gestores entrevistados, no sentido de trazer para a UEMS rotinas e condutas que costumeiramente são mais ágeis no setor privado, “um pouco de agilidade não faz mal pra universidade pública”, diz o entrevistado3, como por exemplo, práticas relacionadas a maus servidores. Na iniciativa privada, se um funcionário não trabalha ou é mau caráter, ele é mandado embora. Na UEMS, por ser órgão

público, esse processo é mais moroso e dificilmente o servidor será exonerado. Essa questão não ocorre especificamente na UEMS. Vários trabalhos tratam sobre a morosidade no setor público, como Caldas e Neto (2017) e Wermuth e Eidt (2016).

Para alguns dos entrevistados, a inserção de ferramentas de eficiência e eficácia, da “racionalização da tomada de decisão”, da avaliação financeira não é visto como algo ruim, e sim como dimensões que podem contribuir significativamente para a gestão da UEMS. Outra questão defendida são parcerias com organizações privadas, para a captação de recursos. Recursos estes que permeiam as atividades e o planejamento da UEMS. A universidade não pode fugir à discussão de seus problemas de financiamento, por exemplo. A conta que vão fazer é quanto custa um aluno e se a UEMS não fizer essa discussão, outras pessoas vão discutir por ela (entrevistado4).

A discussão sobre recursos acaba por desaguar na função social. Para o entrevistado4, está claro que, mesmo que alguns cursos tenham poucos alunos formados por turma, será algo que “teremos que bancar, se a universidade pública não bancar as licenciaturas, as privadas não vão, porque não interessa comercialmente”. Por isso a necessidade de não perder de vista as práticas democráticas e a defesa de uma universidade com liberdade de cátedra e que tem compromisso social com as pessoas (entrevistado5). Essa preocupação desse gestor com a liberdade de cátedra e oferta de licenciaturas faz sentido, quando se observa cursos como Medicina, Engenharias, Direito, dentre outros, que possuem mais *status*, e que recebem mais incentivo e recursos financeiros de órgãos governamentais do que outros cursos das áreas de Ciências Humanas, que não são tão valorizados. Signorini (2018) tangencia essa questão ao refletir sobre como os rankings influenciam as universidades a darem atenção e investirem em cursos de tecnologia em detrimento das Ciências Humanas ao passo que Andrioli (2006) afirma que as Ciências Humanas podem contribuir significativamente para com a reflexão da democracia.

Segundo os relatos, a UEMS transforma a vida das pessoas e transformou o Estado de MS. A formação de profissionais em várias áreas, a oferta de cursos de graduação e pós-graduação fazem parte de seu papel social e por sermos servidores públicos, temos compromisso com o desenvolvimento do Estado. O trabalho desenvolvido tem que ser de qualidade “porque você está devolvendo para o povo o que vem do povo” (entrevistado6). As ações pontuais realizadas para determinado público podem não fazer com que aquele público chegue na universidade, mas talvez os filhos ou os netos ingressem em um curso superior. O próprio Governo do Estado reconhece o papel estratégico da UEMS para o desenvolvimento de MS (CAMPOS JR., 2016).

A função social também perpassa pela ética, pelo compromisso, equidade e justiça, pois a UEMS forma pessoas, discentes que vieram, em sua maioria, da rede pública de ensino, “então, a gente tá formando força de trabalho, a gente tá formando o intelecto, a gente tá produzindo pessoas. Por isso que a gente tem que ter muita responsabilidade porque a nossa função social é imensa” (entrevistado1). Mesmo que o egresso seja de outro estado e não permaneça em MS, ainda assim ele leva o nome da UEMS, ampliando o impacto social.

Entre os entrevistados, a importância da UEMS para o desenvolvimento de MS foi descrita como fundamental. Por estar distribuída em várias regiões do Estado, preconiza levar o desenvolvimento e o ensino superior para essas localidades, já que “em alguns municípios, se não houvesse a Universidade, não haveria educação superior” (entrevistado5).

Os gestores entendem que a UEMS, num contexto de desenvolvimento, pode contribuir para aumentar as liberdades do indivíduo, pois nos espaços onde a UEMS está inserida é possível ver avanços, no sentido de pessoas qualificadas, aumento de renda, melhores postos de trabalho, dentre outros. A universidade, ao exercer sua função social, pode ser um meio para expandir as liberdades individuais, nos moldes instados por Sen (2010).

Sobre o papel da UEMS para o desenvolvimento de MS, os gestores entendem a universidade como potencial agente estratégico (entrevistado7) parceiro do Estado, já que “todos os estados fortes tem universidades fortes em parceria com o Governo” (entrevistado4), “A UEMS é uma instituição pública que atende a maioria filhos de trabalhadores (...) E eu vi a evolução que eu tive, todo mundo pode ter essa evolução, se não fosse a UEMS o estado do Mato Grosso do Sul não era o que é hoje” (entrevistado2), “a UEMS é fundamental para o desenvolvimento do Estado do Mato Grosso do Sul” (entrevistado5). Podemos depreender, diante dessas falas, que a parceria entre UEMS e Governo Estadual é importante, pois quando a universidade forma pessoas diferentes, e elas conseguem se inserir criticamente em espaços diversos, elas conseguem mudar o espaço social, o local onde está. Assim, a universidade consegue, indiretamente, reforçar o seu papel social de criar liberdades e criar e transformar os espaços de formação.

O PDI 2021-2025 traz 70 objetivos distribuídos em planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, políticas de gestão, infraestrutura e políticas de internacionalização, de acordo com a organização de Eixos e subeixos propostos no Instrumento de Avaliação Institucional Externa do SINAES (UEMS, 2021b).

O próprio Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, da UEMS, em Ponta Porã, é uma potencialidade a ser explorada em se tratando de

desenvolvimento. Outros programas e o ensino superior da UEMS, como um todo, se mostram como fomento ao desenvolvimento regional, como elucidado por Lima (2012), que demonstrou ser positivo o impacto da UEMS, no desenvolvimento econômico, nos municípios onde há Unidades Universitárias.

Os relatos dos gestores demonstram preocupação com os rumos tomados pela UEMS. Para eles, a adoção do planejamento estratégico se dá como forma de fortalecer a universidade, para que ela caminhe rumo ao futuro como referência de ensino, pesquisa e extensão. O planejamento é tratado como método para se alcançar esse patamar de referência e há uma consciência, entre os gestores, que a UEMS deve cumprir sua função social, melhorando a qualidade de vida dos egressos e propiciando oportunidades para a comunidade acadêmica.

A adoção do BSC para o acompanhamento das metas e dos objetivos da UEMS revela uma evolução da cultura de planejamento, algo que não acontecia nos PDI's anteriores, segundo os relatos. Esse conjunto de práticas e transformações, essa compreensão do papel social da UEMS se relaciona com o conceito de desenvolvimento que utilizamos: o desenvolvimento como liberdade (SEN, 2010). As liberdades constitutivas são consideradas os principais meios para o desenvolvimento, pois o desenvolvimento das pessoas favorece, inevitavelmente, o desenvolvimento do país.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi compreender como o planejamento estratégico transformou uma universidade pública estadual. A análise dos dados permitiu verificar que a UEMS emergiu de um histórico de lutas, cujo objetivo principal era oferecer um ensino de qualidade. Talvez pela conjuntura do Estado na época, permeada de lutas políticas, pela ausência de professores do ensino básico, o foco da universidade era apenas capacitar pessoas em nível de ensino. Pesquisa e extensão, embora constassem nos documentos, não eram uma preocupação na prática. O planejamento institucional era apenas um documento, cujos objetivos e metas delineados não serviam de guia para as ações da universidade. Com o passar do tempo, com investimentos em infraestrutura e capacitação docente, a pesquisa e a extensão evoluíram, e hoje a UEMS é considerada uma universidade em processo de amadurecimento. Essa evolução segue em uma caminhada recente, porém firme, guiada pelo planejamento estratégico, com objetivos e metas definidas no PDI, além de contar com ferramentas que permitem o acompanhamento e avaliação de sua estratégia institucional. O uso de indicadores, a elaboração de relatórios analíticos e uma leitura atenta de seu PDI atual permite corroborar esta afirmação.

Como nem sempre os documentos institucionais expressam as atividades e rotinas efetivamente realizadas em uma instituição, optei por realizar entrevistas com os gestores do alto escalão da universidade, como forma de perceber e compreender as práticas e a cultura organizacional. A partir da análise narrativa, o confronto entre os relatos e os documentos permitiram uma melhor observação das práticas gerenciais da UEMS.

Para construir a análise narrativa, lancei mão de segmentos codificados por temas, por meio do software MAXQDA, em que os temas foram embasados pela teoria de Pierre Bourdieu. Baseado no sentido de que *habitus* é produto da história (BOURDIEU, 2009) pude demonstrar que as práticas organizacionais e de planejamento na UEMS se modificaram ao longo dos anos.

Com os dados da pesquisa, pude mostrar que o neoliberalismo está impresso na UEMS, através dos discursos e algumas ferramentas, como o BSC, advindas do setor privado. A adoção dessas medidas vem ao encontro da fala de alguns gestores, de tornar a UEMS mais “profissional”. Contudo, os gestores procuram extrair desse modelo técnicas adaptadas ao serviço público, de maneira a conferir transparência e eficiência nas atividades da universidade. Isso parece ser consoante ao disposto por Meyer et al (2012), de que as práticas de gestão de universidades são complexas e possuem especificidades e características não contempladas por modelos empresariais.

Desta feita, a análise dos dados permitiu compreender que a UEMS está inserida num contexto neoliberal de forma ciente por parte dos gestores entrevistados, afinal, o Estado brasileiro demonstra ações e percepções neoliberais, contudo, as ações da gestão da UEMS se preocupam com o panorama em que a universidade está inserida no Estado de MS.

Como discutido na seção sobre planejamento estratégico, sua implementação em órgãos públicos passou a se difundir após a consolidação do neoliberalismo, acarretando transformações nas estruturas e processos dos setores públicos, para se obter resultados melhores (CAVALCANTE, 2017). Para acompanhar as mudanças da sociedade, as universidades públicas também se adaptaram, adotando o modelo gerencialista. Nisso, práticas comuns no setor privado passaram a ser implementadas nas universidades públicas, buscando mais eficiência, transparência e agilidade (TEODORO; GUILHERME, 2017). A literatura discute extensamente essas mudanças, e seus críticos alegam dificuldades em se adotar técnicas do setor privado no setor público. Nessa mesma linha, o planejamento estratégico também sofreu críticas, apesar de autores como Falqueto et al (2019) e Araújo (1996) defenderem a implantação do planejamento estratégico em universidades públicas para torná-las mais ativas e eficientes.

O planejamento estratégico formalizado foi adotado efetivamente na UEMS somente nas duas últimas gestões administrativas (gestão 2015-2019 e gestão 2019-atual). Os entrevistados demonstraram um *habitus* de reconhecer o valor e a importância do planejamento nas ações da UEMS, contudo, as entrevistas não mostraram o motivo de o *habitus* ter sido quebrado – no caso, a inserção do planejamento estratégico na gestão da UEMS. Todo um processo, para inculcar a cultura do planejamento na comunidade acadêmica foi pensado e posto em prática. Uma das principais preocupações por parte dos gestores entrevistados é torna-la mais profissional, e embasar o planejamento em indicadores de desempenho e relatórios que identifiquem as ações realizadas, as metas alcançadas ou não alcançadas.

Entretanto, o campo é um espaço de poder e o campo científico agrega uma espécie de capital científico denominada por Bourdieu (2004, p. 35) de “poder temporal”. Para Bourdieu (2004) esse poder está ligado às posições e cargos ocupados pelos agentes, sendo adquiridas, essencialmente, por estratégias políticas. Atualmente, os gestores entrevistados possuem *habitus* e estão inseridos num campo onde as relações se mostram como estruturas que reconhecem o planejamento estratégico como prática essencial para o futuro da UEMS.

Embora o planejamento tenha sido estruturado a partir de indicadores de desempenho e relatórios de identificação das atividades realizadas a partir de 2018, um refinamento dos indicadores para as metas estabelecidas no PDI, ocorreu em 2020, o que gerou um novo modelo

de relatório para acompanhar e tornar mais intuitiva a tomada de decisão relativa às metas do PDI 2021-2025.

Os primeiros PDI's da UEMS foram elaborados por força da lei, e embora tivessem ações e metas exequíveis, as pró-reitorias, diretorias e demais órgãos administrativos não os consideravam na execução de suas atividades. Somente o PDI 2021-2025 se apresenta como documento norteador das ações da gestão, estimulando a cultura de planejamento. A adoção do modelo BSC, com três perspectivas – Resultado para a sociedade; Processos Internos e Crescimento e aprendizagem – e do Mapa Estratégico firmou-se como referência para as estratégias da universidade.

Cabe lembrar que a mera construção do documento não garante que os órgãos administrativos realmente cumpram e norteiem suas ações pelo que está posto, por isso a necessidade das entrevistas, que confirmou uma mudança no reconhecimento dado ao PDI e na cultura do planejamento estratégico.

Podemos observar esse reconhecimento na forma de construção do PDI vigente. Primeiramente, ocorreu a avaliação do PDI anterior, em seguida, um estudo sobre o conhecimento da comunidade em relação às metas e objetivos do PDI, para então culminar em designação de grupos de trabalho e realização de oficinas, para a discussão e colaboração na construção do PDI 2021-2025 de forma coletiva. Essa conscientização e esse trabalho em equipe são importantes, pois Moritz et al (2012) salientam que o processo de implantação é considerado a etapa mais difícil do processo de planejamento estratégico, sendo necessário o comprometimento de todos os envolvidos. Essa construção se deu na busca pelo fortalecimento da universidade pelo que ela é, uma instituição vista como essencial para o Estado de MS e para a formação de seus alunos-cidadãos. As principais mudanças são vistas na inserção de uma cultura de planejamento na instituição, nas políticas de gestão, no programa de capacitação docente, que fomentou a pesquisa, e nos indicadores e relatórios analíticos, organizados e disponibilizados para embasar as tomadas de decisão, em consonância com Vidigal e Campos (2015) que esclarecem que a gestão universitária exige, cada vez mais, critérios e procedimentos lógicos de modo a facilitar as decisões.

Outras mudanças que mostram a evolução da UEMS podem ser vistas em termos de infraestrutura, como prédio para cantina, na Sede em Dourados e aumento do acervo bibliográfico, por exemplo, além de uma percepção, por parte dos gestores, da importância de todos os servidores para a universidade, o que desaguou em objetivos relacionados ao planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, políticas de gestão, infraestrutura e políticas de internacionalização, que resultaram em 70

objetivos e suas respectivas metas, vinculados ao planejamento estratégico da UEMS (UEMS, 2021b). Para Malmi e Brown (2008), é dessa maneira que o planejamento estratégico deve ser estabelecido, com metas e ações que contemplem todas as áreas da organização, de maneira a se ter controle sobre as atividades realizadas.

A implementação do planejamento estratégico na UEMS impactou seu papel como agente de desenvolvimento e sua função social de maneira positiva. No âmbito da função social, a UEMS foi criada com o propósito de levar ao interior do Estado, em locais onde a população dificilmente teria acesso, a educação superior de qualidade. A cultura organizacional da UEMS, demonstrava então, características de uma universidade jovem, necessitando de amadurecimento em vários aspectos. A universidade acompanhou as mudanças sociais, com o propósito de se fortalecer, sempre em consonância com o papel dela na sociedade.

Os relatos dos entrevistados concordam em vários pontos, mas alguns deles merecem destaque. Primeiramente, a evolução da UEMS, que demonstra um amadurecimento e acompanhamento das mudanças da sociedade. Em seguida, o consenso entre a relevância da UEMS para o desenvolvimento de MS e seu comprometimento social. Essas concordâncias expressam o *habitus* da classe dos gestores, que segundo Bourdieu (2009) se desenvolve através das experiências, percepções e pensamentos, ao longo do tempo.

A função social da UEMS é defendida através de sua liberdade de cátedra, de suas práticas democráticas e a defesa de uma universidade pública e gratuita. O ingresso em uma universidade pode ampliar as liberdades dos indivíduos, pois as oportunidades sociais, como a educação, por exemplo, facilitam a participação econômica de um indivíduo, que junto a outros direitos e oportunidades complementam-se para promover as capacidades gerais dos indivíduos (SEN, 2010).

Práticas neoliberais se envolvem nos pilares sociais. O BSC, por exemplo vem sendo utilizado no planejamento estratégico da UEMS; oficinas e treinamentos foram realizados mas ainda assim, alguns servidores não conhecem a sigla, executam o planejamento nos moldes do BSC mas não o compreendem. Tal fato pode ser resultante de uma hibridização da técnica, que permite a convivência de uma neoliberalização com as atividades-fins da universidade voltada para a sociedade.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALA, P. R. Z.; PUELLO-SOCARRAS, J. F. Reflexiones sobre la administración pública y el neoliberalismo en nuestramérica, siglo xxi. **REAd. Rev. eletrôn. adm.** Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 22-39, May 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/39eJo0R>>. Acesso em 20 jul 2020.
- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401 a 422, 1 jan. 2005.
- ALCADIPANI, R.; CRUBELLATE, J. M. Cultura organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. **RAE**. V. 43, n. 2, p 64-77. Abr/maio/jun, 2003.
- ALENCAR, T. de O. S.; NASCIMENTO, M. A. A. do; ALENCAR, B. R. Hermenêutica dialética: uma experiência enquanto método de análise na pesquisa sobre o acesso do usuário à assistência farmacêutica. **Rev Bras Promoç Saúde**, Fortaleza, 25(2): 243-250, abr./jun., 2012.
- ALVES, A. C.; VITAL, M. S. Proposta para implantação de um planejamento estratégico usando a ferramenta balanced scorecard (BSC): o caso da Universidade Estadual do Amazonas. **VI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**. Blumenau/SC. 15 a 17 de novembro de 2006.
- AMARAL, A.; MAGALHÃES, A. The triple crisis of the university and its reinvention. **Higher Education Policy**, v. 16, n. 2, p. 239–253, 2003.
- AMORIM, Joni de Almeida; SCHIMIGUEL, Juliano. Planejamento estratégico em universidades: inovação em administração pública através de novos modelos gerenciais baseados em sistemas de informação. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 326-351, ago. 2012.
- ANDRIOLI, A. I. O lugar das Ciências Humanas na universidade. **Revista Ibero americana de educação**. V. 37, n. 5. p. 2-15. 2006.
- ARAÚJO, M. A. D. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? **RAP**. Rio de Janeiro. 30 (4). P. 74-86. Jul/ago. 1996.
- BEBER, S. J. N.; RIBEIRO, J. L. D.; NETO, F. J. K. Análise das causas do fracasso em implantações de BSC. **Revista Produção**. UFSC. Florianópolis. V. 6, n. 2, ago. 2006.
- BECHI, D. As reformas da educação superior e as metamorfoses do trabalho docente na economia capitalista flexível. **Revista Internacional De Educação Superior**, 3(1), 203-223. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.22348/riesup.v3i1.7733>>. Acesso em 10 mai. 2020.
- BELEI, R. A. et al. O uso de entrevista, observação e videogravação em pesquisa qualitativa. **Cadernos de Educação**. FaE/PPGE/UFPel. Pelotas. [30]: 187 - 199, janeiro/junho 2008.

- BORGES, D. F.; ARAÚJO, M. A. D. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. **RAP**. Rio de Janeiro 35(4):63-76, Jul./Ago. 2001.
- BOURDIEU, P. **O senso prático**. Vozes. Petrópolis, RJ. 2009.
- BOURDIEU, P. **Escritos de Educação**. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani (organizadores). 9 ed. Vozes. Petrópolis, RJ. 2007.
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo. Ed. UNESP. 2004.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Papirus. Campinas, SP. 1996.
- BOURDIEU, P. The Forms of Capital. In: RICHARDSON, J. G. (Ed.). **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York: Greenwood Press. p. 241–258. 1986.
- BOURDIEU, P. **Sociologia**. Org. Renato Ortiz. Ática. São Paulo. 1983.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, 2005.
- BOFF, R. J. Planejamento estratégico: Um estudo em empresas e instituições do Distrito Federal. Dissertação. Programa Engenharia de Produção. UFSC. 2003.
- BRANDALISE, L. T. et al. O papel social da universidade no preparo profissional: uma pesquisa junto aos egressos de administração da UNIOESTE - Cascavel. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 176-196, jan. 2013.
- BRASIL. Brasil. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020** / Coordenação de Pessoal de Nível Superior. – Brasília, DF: CAPES, 2010. 2 v.; ISBN – 978-85-88468-15-3.
- BRASIL. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Edição Extra, jan, 2007.
- BRAVO, V.; MELLO, S. A Avaliação de Desempenho no Setor Público: o caso de uma Universidade Pública no Sul do Brasil. **Research, Society and Development**. 9. 97963554. 10.33448/rsd-v9i6.3554. 2020.
- BUSCHOR, E. Performance Management in the public sector: Past, current and future trends. **Tékhnē - Review of Applied Management Studies**. 11, 4-9. 2013.
- CALDAS, R. C. S. G.; NETO, F. L. A razoável duração do processo administrativo-tributário e sua eficiência: morosidade x decadência, prescrição intercorrente ou preempção. **Revista Jurídica**. vol. 01, nº. 46, Curitiba. pp. 204-234. 2017.

CAMPOS JR. R. Seminário discute importância da UEMS no desenvolvimento do estado. **Campo Grande News**. Campo Grande, 10/11/2016. Disponível em <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/seminario-discute-importancia-da-uems-no-desenvolvimento-do-estado>>. Acesso em 13 jan. 2022.

CARDOSO, T. L. et al. Reflexões para avanço na área de Avaliação e Gestão do Desempenho das Universidades: uma análise da literatura científica. In: **Seminários em Administração** (XVIII SEMEAD), 2015. Anais... do Seminários em Administração, São Paulo, SP, Brasil, 2015.

CASTELLO BRANCO, L. S. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. **G&Cont**, v. 1, n. 1, Florianópolis, Jan-Jun. 2014.

CAVALCANTE, P. **O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro. IPEA. 2020.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Rio de Janeiro. IPEA. 2017.

CAVALCANTE FILHO, H. C.; CHACON, M. J. M.; ARAÚJO, A. O. Gestão do capital intelectual sob o enfoque do balanced scorecard: o caso de uma universidade pública brasileira. **Revista Ambiente Contábil – UFRN – Natal-RN**. v. 1. n. 1 . p. 49 – 65. janeiro/abril 2009.

CHAUI, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, Dez. 2003.

CHIARELLO, I. S. A universidade e seu papel no desenvolvimento regional: contribuições do Proesde. **Revista Extensão em Foco**. V. 3, n. 1, p 240-257. 2015.

COELHO, G. N. **Proposta de um balanced scorecard alinhado estrategicamente aos objetivos da instituição de ensino superior: estudo de caso no Departamento Financeiro da UFSC**. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em Contabilidade. UFSC. Florianópolis. 2018.

COSTA, C. F.; SILVA, S. M. G. Novo neoliberalismo acadêmico e o ensino superior no Brasil. **REAd. Rev. eletrôn. adm**. Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 6-35. Dez. 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre. Artmed, 2010.

CZERNISZ, E. C. da S.; FREIBERGER, L. D. V. Alterações recentes da educação superior: limites e perspectivas para a universidade pública. **Roteiro**, v. 43, n. 1, p. 277-296, 11 abr. 2018.

DIAS SOBRINHO, J. Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 581-601, nov. 2015.

DOBUZINSKIS, L. From Positivism to Postpositivism: An Unfinished Journey. In: LYNCH,

- T. D.; CRUISE, P. L. (Eds.). **Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach**. 2nd ed. Boca Raton: Taylor & Francis Group, p. 555–594. 2006.
- DUARTE, M. M. C. C. **Proposta de balanced scorecard para a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da UBI**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade da Beira Interior. Portugal. 2011.
- ESTRADA, A. A.; SPECK, R. A. O plano de desenvolvimento da educação e suas relações com as alterações no mundo do trabalho. *B. Téc. Senac: a R. Educ. Prof.*, Rio de Janeiro, v. 38, nº 1, jan./abr. 2012.
- FALQUETO, J. M. Z *et al.* Avaliação da implantação do planejamento estratégico em uma universidade pública: barreiras, facilitadores e eficácia. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 24, n. 02, p. 357-378, jul. 2019.
- FALQUETO, J. M.; FARIAS, J. S. A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 22-41, jan. 2013.
- FARIA, M. A. **Para além do PDI**: proposta de execução da estratégia em uma instituição de ensino superior. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Administração. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. UFF. Volta Redonda/RJ. 2020.
- FELIX, R.; FELIX, P. P.; TIMOTEO, R. Balanced scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 62 (1): 51-74 Jan/Mar 2011.
- FERLIE, E.; MUSSELIN, C.; ANDRESANI, G. The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective. **High Educ**, 56: 325–348, 2008.
- FERLIE, E. Quasi Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector. In: PETTIGREW, A. M.; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. (Eds.). **Handbook of Strategy and Management**. Thousand Oaks: Sage Publications. p. 279–341. 2002.
- FERREIRA, A.; LEOPOLDI, M. A. A Contribuição da universidade pública para a inovação e o desenvolvimento regional: a percepção de gestores e pesquisadores. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 60-82, jan. 2013.
- FERREIRA, W. Bourdieu e educação: concepção crítica para pensar as desigualdades socioeducacionais no Brasil. **e-Mosaicos**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 46 - 59, jun. 2013.
- FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011.
- FROTA, C. M. **O balanced scorecard (BSC) como ferramenta de gestão estratégica: uma proposta de aplicação na Prefeitura do Campus da Universidade Federal do Amazonas**.

Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. UFAM. Manaus. 2012.

GIACOBBO, M. **O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas**. Monografia. Especialização em Planejamento Estratégico. Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. 1997.

GONÇALVES, T. B. L. **Planejamento estratégico em instituições federais de ensino superior: análise da utilização do balanced scorecard na Universidade Federal do Pará**. Dissertação (mestrado) Programa de Pós-graduação em Gestão Pública. UFPA. Belém/PA. 2018.

GONÇALVES, M. T.; RESENDE, M. T.; DIAS; N. N. Neodesenvolvimentismo, Neoliberalismo e a questão das políticas sociais no Brasil. **Revista Debate Econômico**, v.5, n.2, jul.-dez, p. 66-92. 2017.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of new public management. **International Public Management Journal**, v. 4, n. 1, p. 1–25, 2001.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Competing paradigms in qualitative research**. In DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 195-220). Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

GUIMARÃES, T. de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 3, p. 125 a 140, 2000.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo. Ed. Loyola. 2008.

HOFF, D. N.; PEREIRA, C. A.; DE PAULA, L. G. N. O impacto da universidade pública no desenvolvimento regional sob a luz da literatura internacional. **Redes (St. Cruz do Sul Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 510-527, jan-abr 2017.

HOFF, D. N; SAN MARTIN, A. S.; SOPEÑA, M B. Universidades e desenvolvimento regional: impactos quantitativos da Unipampa em Sant’Ana do Livramento. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 157-183, set/dez 2011.

JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. W. Entrevista narrativa *In*: BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro. Campus. 1997.

KIM, Y. Searching for Newness in Management Paradigms: An Analysis of Intellectual History in U.S. Public Administration. **American Review of Public Administration**. 1-28. 2020.

- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**. Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006.
- LAMBERTI, E.; GAMA, V. A. Geografia e Economia: conexões a partir da temática do desenvolvimento. in **Geografia e economia: relações e interfaces/** Paulo Fernando Jurado da Silva, Eliseu Savério Sposito, Mateus Ubirajara Silva Santana, organizadores. – Editora UEMS, Dourados/MS. 2020.
- LEITÃO, S. P. Indicadores de desempenho na universidade: uma avaliação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 55 a 72, jul. 1987. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<https://bit.ly/3jAGY1k>>. Acesso em: 7 Jul. 2020.
- LIMA, E. F. **A contribuição do ensino superior ofertado pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul no desenvolvimento regional do estado no período de 1996-2007**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre. 2012.
- LIMA, C. R. M.; SOARES, T. C.; LIMA, M. A. Balanced scorecard em instituições de ensino superior: uma análise das perspectivas. **R. eletr. estrat. neg.**, Florianópolis, v.4, n.1, p.183-205, jan./jun. 2011.
- LIMA JUNIOR, G. F. **Balanced Scorecard como ferramenta de avaliação da consistência estratégica: um estudo em instituição de ensino superior privada**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Natal, RN, 2008.
- LINDBLOM, C. E. The science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, Vol. 19, No. 2, p. 79-88. 1959.
- LOURENÇO, R. L.; PETENUCCI, M. E. **Balanced Scorecard como modelo para implementar a internacionalização na universidade pública: um olhar interpretativo a partir da pesquisa participante**. No prelo.
- LOURENÇO, R. L. **Controle gerencial como prática social no Poder Judiciário: relações de poder no contexto da reforma gerencial**. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis. UFRJ. Rio de Janeiro. 2018.
- MACEDO, A. R. de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 127-148, Jan. 2005.
- MACHADO, E. M. R.; SERRA, A. R. C.; COSTA, G. P. Gestão estratégica universitária: a adoção do plano de desenvolvimento institucional pelos gestores da Universidade Estadual do

Maranhão. **XVIII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. ISBN: 978-85-68618-05-9. UTPL. 22 a 24 de outubro de 2018.

MADSEN, D. O.; STEINHEIM, T. The balanced scorecard: a review of five research areas. **American Journal of Management**, 15 (2), 24-41, 2015.

MAGRO, D.; PINTO, M. D. S. Os efeitos da nova gestão pública na produção de conhecimento científico. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 2, n. 2, p. 78-89, 2012.

MALMI, T.; BROWN, D. A. Management control systems as a package--Opportunities, challenges and research directions. **Management Accounting Research** 19, 287–300. 2008.

MALSCH B.; GENDRON Y.; GRAZZINI F.; Investigating interdisciplinary translations: The influence of Pierre Bourdieu on accounting literature, **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, Vol. 24 Iss 2 p. 194-228, 2011.

MARIN, A.; NICHELE, A. G. A capacitação de servidores do IFRS sob a perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNPD. **ScientiaTec: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia do IFRS**, v. 7 n. 1, Edição Especial 4,º Seminário de Pós-Graduação do IFRS, p: 57-81, Junho 2020.

MARTINS, V. A. Proposta de um mapa estratégico para uma universidade pública. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, ISSN 2318-1001, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 88-103, maio/ago. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024)**. SED. Mato Grosso do Sul. Campo Grande. 2014. Disponível em <<http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/pee-ms-2014.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2020.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei 5.779, de 9 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a reorganização do Plano de Cargos e Carreira dos Profissionais Técnicos da Educação Superior da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Campo Grande. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei 4.691, de 30 de junho de 2015**. Dá nova redação ao Anexo II da Lei nº2.230, de 2 de maio de 2001, que dispõe sobre o Plano de Cargos e Carreiras da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Campo Grande. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei 1.461, de 20 de dezembro de 1993**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Campo Grande. 1993.

MEYER, V.; PASCUCI, L.; MANGOLIN, L. Gestão estratégica: Um exame de práticas em universidades privadas. **Revista de Administracao Publica**, v. 46, n. 1, p. 49–70, 2012.

- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégias**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre. Bookman, 2000.
- MISOCZKY, M. C.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A Trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 184-193, 2017.
- MISSIO, L. **O curso de Enfermagem da UEMS**: um estudo da primeira turma de egressos-1998. Editora UEMS. Dourados/MS. 2014.
- MORGAN, G. **Imagens da organização**. 2ª ed. São Paulo. Ed. Atlas. 2006.
- MORITZ, M. O. et al. A implantação do planejamento estratégico em organizações complexas: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina Implementation. **Revista GUAL, Florianópolis jan./fev./mar./abr.**, v. 5, n. 1, p. 228–249, 2012.
- MOSER, A. Tendências epistemológico-teóricas da pesquisa educacional. **Educar em Revista**, n. 6, p. 87–99, dez. 1987.
- MOUTINHO, K.; CONTI, L. Análise narrativa, construção de sentidos e identidade. **Psic.: Teor. e Pesq.**, Brasília, Vol. 32 n. 2, pp. 1-8. Abr-Jun 2016.
- NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 15-35, Abr. 2002.
- O'KEEFE, W. M. Duas abordagens do planejamento a longo prazo. *Ver. Adm IA USP*. São Paulo. V. 14 (1). P. 77-96. Jan/mar. 1979.
- OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceito, metodologias e práticas**. 23 ed. São Paulo. Atlas. 2007a.
- OLIVEIRA, C. E. M. **Avaliação de desempenho em instituições federais de ensino superior: aplicação do balanced scorecard**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. UNIFEI. Itajubá/MG. 2007b.
- OLIVEIRA, A. L.; SILVA, L. E.; ESTEVES, L. A. O papel social da universidade e o desenvolvimento regional a partir da análise da atuação da UFPR no Litoral Paranaense. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 41, p. 252-269, agosto 2017.
- PARENTE, M. L. S.; PORTO JR., F. G. R. O PDI da UFT: instrumento burocrático ou instrumento de gestão? Uma breve análise. **Revista Observatório**, Palmas, v. 1, n. 3, p. 317-335, dez. 2015.
- PASCUCI, L. et al. Managerialism na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, p. 37–59, 2016.

- PAZ, P. P. **Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso (2000-2015)**. Dissertação (mestrado). Programa de Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos. UEMS. Ponta Porã/MS. 2018.
- PEDROSA, F. M. R. **Planejamento estratégico como instrumento de planejamento governamental: experiências do Governo Federal, Minas Gerais e Distrito Federal**. Dissertação. Programa de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Instituto Brasiliense de Direito Público. 107 p. 2017.
- PEREIRA, R. M.; MARQUES, H. R.; CASTRO, F. L.; FERREIRA, M. A. M. Funções de confiança na gestão universitária: a dinâmica dos professores-gestores na Universidade Federal de Viçosa. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 260-281, jan. 2015.
- PINTO, J. B.; NOGUEIRA, R. J. C. C.; SILVA, L. C. J. Planejamento estratégico em uma universidade federal: os principais benefícios e desafios da construção do plano de desenvolvimento institucional a partir da percepção dos gestores. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Boa Vista, Vol. 9 n. 2, p.219-244, jul- dez. 2019.
- PIRES, J. C. S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro 40(1):81-105, Jan./Fev. 2006.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época; tradução de Fanny Wrabel**. - 2. ed.- Rio de Janeiro. Compus, 2000.
- PRIGOL, E. L; BEHRENS, M.A. Teoria Fundamentada: metodologia aplicada na pesquisa em educação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 3, e84611, 2019.
- PUELLO-SOCARRÁS, J. F. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). **Revista Espacio Crítico**, 18, 4-21. 2013.
- PUELLO-SOCARRÁS, J. F. et al. **Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas**. Luis Rojas Villagra (coordinador) - 1ª ed. – Asunción: CLACSO, 316p, 2015.
- REGO, Maria da Conceição; CALEIRO, António. Em torno do contributo das instituições de ensino superior para a dinâmica regional de crescimento económico. **Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinha, v. 2, n. 2, dez. 2012.
- REYNAUD, P.; TODESCAT, M. Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional. **REGE Revista de Gestão**, v. 24, n. 1, p. 85-96, 25 abr. 2017.
- ROCHA, A. A Universidade e a sua função como instituição social. In: **Como Fazer Ciências Sociais e Humanas em África-Questões Epistemológicas, Metodológicas, Teóricas e Políticas**. Dakar, Senegal: Imprimerie Graphi plus, Dakar, 2012. p. 145–156.

- ROLIM, C.; SERRA, M. Ensino superior e desenvolvimento regional: avaliação do impacto Econômico De Longo-Prazo. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 3, n. 1, 6 fev. 2015. Disponível em < <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/29>>. Acesso em 08 fev. 2020.
- SAAD-FILHO, A. Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003-2019). **Latin American Perspectives**, 47(1), 9–27. <<https://doi.org/10.1177/0094582X19881968>>. 2020.
- SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. **Brazil: Neoliberalism versus Democracy**. Pluto Press, London. 2018.
- SAAD-FILHO, A. Social Policy Beyond Neoliberalism: From Conditional Cash Transfers to Pro-Poor Growth. **JPAID**, 7 (1), <<http://dx.doi.org/10.18350/jpaid.2016.7.1.67>> 2016.
- SAMANIEGO, V. P.; MIGUEL, J. F.; DEVIS, J. D. A análise narrativa em educação física e esporte. **Movimento**. Revista de Educação Física da UFRGS. V. 17, n. 4, out/dez. 2011.
- SAUERBRONN, F. F. *et al.* Estratégia e gestão do poder judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. **Rev. Serv. Público**, Brasília, 67 (1) 07-30 jan/mar 2016.
- SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.
- SCHNEIDER, L. C. Pensamento estratégico organizacional – origens, evolução e principais influências. **VI Encontro de Estudos em Estratégia**. Bento Gonçalves/RS, 19 a 21 maio. 2013.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras. São Paulo, 2010.
- SEVERINO, A. J. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar**, Curitiba, Editora UFPR, n. 31, p. 73–89, 2008.
- SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, dez. 2015. Disponível em <<https://bit.ly/39eS9I6>>. Acesso em 10 mai. 2020.
- SIGNORINI, I. Legitimação de políticas científicas locais em função de demandas de internacionalização da universidade. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 38, n. 105, p. 205-221. Ago. 2018.
- SILVA, C. M. R. C. C. **Uma contribuição à definição de indicadores de desempenho de instituições federais de educação tecnológica do Brasil na abordagem do balanced scorecard**. Dissertação (mestrado). Programa Engenharia da Produção. UFRN. 2008.
- SILVA, T. M. C. F. O impacto da nova gestão pública nas universidades: uma reflexão sobre o normativo brasileiro. In **Anais do 16º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. São Paulo, Brasil. 2016.

- SILVA, N. As interseções entre cultura e aprendizagem organizacional. **Convergencia**. Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. vol. 8, núm. 26, set. 2001.
- SILVA, F. A.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, vol. 4, núm. 3, p 458-476. Set/dez/, 2011.
- SILVA FILHO, L. A. **Educação e Política**: apontamentos sobre a história da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul 1979-1995. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em História. UFGD. Dourados/MS. 2008.
- SILVA JR., J. dos R.; SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reforma do Estado e mudança na produção. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.
- SILVA JR, J. dos R.; SPEARS, E. Globalização e a mudança do papel da universidade federal brasileira: uma perspectiva da economia política. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 12, n. 47, p. 3-23, 11. 2012. Disponível em: < <https://bit.ly/30CdiYK>>. Acesso em 12 mai. 2020.
- SILVA, M. S. P. da; CARVALHO, L. S. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, v. 50, n. 36, p. 211-239, 15 dez. 2014.
- SILVA, R. O.; MARQUES, M D. Neoliberalismo e desenvolvimento regional: obstáculos da política regional no Brasil. DRd – **Desenvolvimento Regional em debate** (ISSNe 2237-9029) v. 10, p. 348-369, 2020.
- SMIRCICH, L. Concepts of culture and organizational analysis. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 28, No. 3, Organizational Culture, p. 339-358. Set. 1983.
- SOUZA, B. C. C. Gestão da mudança e da inovação: árvore de problemas como ferramenta para avaliação do impacto da mudança. **Revista de Ciências Gerenciais**. V. 14, n. 19, p 89-106. 2010.
- SOUZA, E. C. L. de; FENILI, R. R. O estudo da cultura organizacional por meio das práticas: uma proposta à luz do legado de Bourdieu. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 4, Artigo 2, Rio de Janeiro, p. 872-890. Out./Dez. 2016.
- STAKE, R.E. Qualitative Case Studies. In: Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S., Eds., *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 3rd Edition, Sage Publications, London, 443-466. 2005.
- TEODORO, A.; GUILHERME, M. A educação superior em tempos de mudança na América Latina e na Europa: anotações para uma agenda alternativa. **Laplage em Revista**, [S.l.], v. 3, n. 3, p. p.8-16, ago. 2017. ISSN 2446-6220. Disponível em: <<https://bit.ly/39hVeqW>>. Acesso em: 17 mai. 2020.

THIRY-CHERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **RAP** Rio de Janeiro 40(1):27-55, Jan./Fev. 2006.

**UEMS 25 anos: uma história contada por todos!** André Mazini e Eduarda Rosa, organização. – 1. ed. –: Editora UEMS, Dourados, MS. 2019.

UEMS. **Projeto Pedagógico Institucional (PPI) 2021-2025**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados/MS. 2021a.

UEMS. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2021-2025**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados, MS. 2021b.

UEMS. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2020**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados, MS. 2014.

UEMS. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2009-2013**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados, MS. Out. 2008a.

UEMS. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2008**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados, MS. Abr. 2008b.

UEMS. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2002-2007 (PDI)**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados, MS. Set. 2002.

UEMS. **Resolução COUNI-UEMS N° 565, de 6 de dezembro de 2019**. Amplia o período da vigência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Presidência COUNI-UEMS. 2019.

UEMS. **Resolução COUNI n° 544, de 26 de março de 2019**. Homologa, com alteração, a Resolução n° 540, do Conselho Universitário, baixada “ad referendum” em 18 de dezembro de 2018, que amplia o período de vigência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Presidência COUNI-UEMS. 2019.

UEMS. **Resolução Conjunta COUNI-CEPE n° 49, de 19 de novembro de 2009**. Aprova o Regulamento do Programa de Capacitação dos Servidores da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Presidência COUNI-CEPE-UEMS, 2009.

UEMS. **Resolução Conjunta COUNI-CEPE n° 21, de 2 de julho de 2004**. Aprova o Regulamento do Programa de Capacitação dos Servidores da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Presidência COUNI-CEPE--UEMS, 2004.

UEMS. **Resolução COUNI n° 199, de 7 de maio de 2002**. Normatiza o afastamento integral de docentes, em estágio probatório, da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, para realizar estudos em programas de pós-graduação. Presidência COUNI-UEMS. 2002.

UEMS. **Resolução COUNI nº 134, de 23 de novembro de 1999**. Estabelece as atribuições dos órgãos executivos e dos órgãos de assessoramento e apoio dos órgãos executivos superiores da UEMS. Presidência COUNI-UEMS. 1999.

ULYSSEA, D. S. *et al.* Balanced scorecard em uma instituição de ensino superior: uma proposta de modelo para gestão estratégica. **Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC – Florianópolis**, v. 12, n. 35, p. 28-47, abr./jul. 2013.

VADELL, J. A.; CARVALHO, P. H. N.de. Neoliberalismo na América do Sul: a reinvenção por meio do Estado. **Contexto Internacional**. Vol. 36, nº 1, jan/jun 2014.

VALES, I. N. *et al.* Implementação do planejamento estratégico em uma IES pública à luz do PDI: visão dos gestores. **XVIII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. ISBN: 978-85-68618-05-9. UTPL. 22 a 24 de outubro de 2018.

VIDIGAL, F.; CAMPOS, L. W. Do planejamento estratégico à prática de gestão na universidade pública: um estudo na UFG. **XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU**. Desafios da Gestão Universitária no Século XXI. Mar del Plata – Argentina. 2, 3 e 4 de dezembro de 2015.

VIVIAN, B. B. **Uma análise dos resultados do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), referente ao período de 2011 a 2015**. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em Economia. UFRGS. 2018.

WERMUTH, M. A. D.; EIDT, E. B. A justiça brasileira e o papel das Cortes Internacionais Europeia e interamericana de proteção de direitos humanos em face do direito à razoável duração do processo: a mediação como alternativa à morosidade? **UNIVERSITASJus**, v. 27, n 1, p. 81-96. 2016.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

### Título da pesquisa: **AS PRÁTICAS GERENCIAIS E A FUNÇÃO SOCIAL DA UNIVERSIDADE PERANTE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA ESTADUAL**

Pesquisadora: Mônica de Fatima Berno

Orientação: Profa. Dra. Rosenery Loureiro Lourenço

Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, da Unidade Universitária da UEMS em Ponta Porã

Primeira seção:

A entrevista começa com saudação e uma conversa informal, onde o entrevistado será informado sobre motivos da pesquisa, seu objetivo e a contribuição esperada, bem como, sobre a confidencialidade da entrevista. A pesquisadora solicitará permissão para gravar a entrevista.

Segunda seção:

1. Conte-me um pouco sobre você e sua família.

1.1. Fale um pouco sobre sua formação universitária e sua carreira.

1.2. Fale um pouco sobre sua entrada na UEMS até o cargo que você ocupa hoje.

2. Como você percebe a cultura organizacional da UEMS?

3. Como você percebe a relação entre os pares dentro da universidade? Como você percebe a relação entre subordinados e chefes? Entre coordenadores e professores? Como é o clima organizacional?

4. A UEMS utiliza algum modelo de planejamento estratégico? Se sim, como você vê o planejamento estratégico dentro da universidade?

5. Qual o maior desafio que você percebe na execução do planejamento estratégico? Qual o principal benefício que você percebe que o planejamento estratégico traz para a UEMS?

6. Você conhece o *balanced scorecard*? Vocês usam algum sistema de acompanhamento das metas que vocês estabelecem?

7. Conte-me um pouco sobre como eram as coisas quando você chegou na UEMS e como elas são agora.

8. Como você percebe que os aspectos da gestão mudaram desde que você assumiu esse cargo?

9. Você acha que todos os servidores conhecem a visão e missão da UEMS? Nesse sentido, você acha que todos os servidores conhecem os planos estratégicos da UEMS?

10. Você percebe algum aspecto da política neoliberal dentro da universidade?

11. Que aspectos você acha que a UEMS deve levar em consideração na execução de suas ações?

12. Fale-me sobre como você enxerga o papel da UEMS para o desenvolvimento de MS.

13. Você acha que o planejamento estratégico pode impactar a função social da UEMS?

14. Você gostaria de acrescentar ou falar sobre mais alguma coisa?