



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

GESTÃO UNIVERSITÁRIA EM TEMPOS DE PANDEMIA: CARACTERÍSTICAS E CONTRIBUIÇÕES DA IMPROVISACÃO ESTRATÉGICA

**ESTER ONOFRE BARBOSA LESSA, LUCILAINE MARIA PASCUCI, TERESA CRISTINA JANES
CARNEIRO,**

**GRUPO TEMÁTICO: 20 Gestão de Crises na
Administração Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

GESTÃO UNIVERSITÁRIA EM TEMPOS DE PANDEMIA: CARACTERÍSTICAS E CONTRIBUIÇÕES DA IMPROVISACÃO ESTRATÉGICA¹

RESUMO

A gestão de universidades públicas é desafiadora por razões diversas, em especial, devido sua complexidade organizacional. Neste e em outros contextos organizacionais, a improvisação tem se apresentado como uma solução contributiva, especialmente, diante de eventos inesperados. Esta pesquisa examinou como a improvisação esteve presente nas respostas dadas por uma universidade pública às demandas relacionadas a pandemia do Covid-19. O estudo tem base em conceitos de gestão pública, estratégia e improvisação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cujos dados foram coletados por meio de entrevistas e documentos e analisados por meio de análise de narrativas. Resultados evidenciaram a presença e contribuição da improvisação na busca por soluções, sob pressão. Experiência e aprendizado dos agentes organizacionais foram essenciais, neste processo. Embora praticada, a improvisação não é assumida ou reconhecida. Constatou-se que isso pode estar relacionado à preocupação em ferir normas institucionais, embora as improvisações tenham seguido a estrutura legal dos processos em questão.

Palavras-chave: Universidade pública. Improvisação. Estratégia. Covid-19.

INTRODUÇÃO

Universidades são conhecidas pela ambiguidade de objetivos, múltiplos grupos de interesse os quais compartilham poder (MEYER; LOPES, 2015). Universidades públicas, por sua vez, apresentam especificidades adicionais, dentre elas, pode-se destacar o financiamento pelo poder público (STALLIVIERI, 2006), a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e a autonomia didático-científica (BRASIL, 1988), por exemplo.

A gestão de universidades públicas torna-se, portanto, um desafio, especialmente, em razão da escassez de recursos e da burocracia pública. Diante destes desafios, gestores universitários precisam encontrar respostas para as demandas diversas que se apresentam, tanto do ambiente interno quanto externo. Além das demandas previsíveis, há também, eventos inesperados (WEICK; SUTCLIFFE, 2001) que exigem respostas urgentes por parte das IES. É o caso da pandemia do *Coronavírus* (Covid-19) que trouxe desafios diversos em todo o mundo e a necessidade de rever atividades presenciais. No Brasil, não foi incomum a suspensão das aulas presenciais em muitas universidades. Tal contexto exigiu rápida adaptação por parte destas IES, as quais adotaram em sua grande maioria o

¹ Os autores agradecem ao apoio recebido da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo, TO 141/2019 e ao Conselho Nacional de Pesquisa Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Processo 429751/2018-4.

ensino remoto como opção para reestabelecer o ensino (UNILA, 2020). O trabalho remoto se tornou uma realidade e muitos profissionais tiveram que se adaptar a novos contextos, tais como: compartilhamento do espaço físico entre membros da mesma família e necessidade de conciliarem afazeres domésticos e cuidados dos filhos. Estas foram umas das dificuldades enfrentadas pelos agentes organizacionais na execução de atividades de forma remota (UNILA, 2020). As Universidades públicas tiveram que lidar também com constantes alterações em leis federais.

Nesse sentido os agentes organizacionais precisaram buscar soluções ágeis para executar as atividades num contexto tanto de ambiguidade de objetivos, como de escassez de recursos – financeiros e estruturais. Soma-se a isso as dificuldades que podem surgir na implementação de soluções encontradas que podem esbarrar nas especificidades da organização, tais como: regras e processos que podem inibir a efetivação das soluções previamente estabelecidas (HREBINIAK, 2006). Tais circunstâncias forçam a gestão universitária se adaptar e adotar ações emergenciais, incluindo improvisação (SCAGLIONE; MEYER; MAMÉDIO, 2019).

Improvisação refere-se a maneira como os indivíduos agem em meio à escassez de recursos, informações e prazo (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999) com intuito de responder a uma demanda ou oportunidade, nas quais as ações padronizadas da organização não são capazes de solucionar o problema (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999). As ações dos agentes organizacionais por meio da improvisação podem auxiliar nas respostas dadas pela Universidade em meio a imprevisibilidade, por estar ancoradas em estruturas mínimas (regras ou práticas habituais na organização) que conduzem a efetivação de ideias mesmo em meio a um contexto dinâmico (SCAGLIONE; MEYER; MAMÉDIO, 2019). Portanto, pode-se supor que diante de situações imprevistas com implicações tão inesperadas e significativas, como é o caso de uma pandemia, a prática de improvisação pode estar mais presente na gestão, contribuindo nas respostas de universidades públicas às intercorrências da pandemia do Covid-19. Nesse sentido este estudo tem como objetivo analisar como manifestações de improvisação auxiliou nas respostas dadas por uma Universidade pública às demandas relacionadas a pandemia do Covid-19.

REFERENCIAL TEÓRICO

Especificidades das Universidades Públicas

As Universidades são reconhecidas pela atuação em tarefas distintas, tais como: ensino, pesquisa e prestação de serviços públicos à sociedade (ETZIONI, 1964). No que se refere a sua estrutura institucional, as instituições de ensino possuem características burocráticas (RIZZATTI; DOBES, 2004); atuam sob um contexto político (CLEGG et al., 2011) e suas decisões são tomadas de forma colegiada (TAYLOR, 1983). Podem ser compreendidas também como uma anarquia organizada, considerando a complexidade do processo decisório que envolve a vulnerabilidade das decisões e estruturas organizacionais não tão claras (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972).

As Universidades públicas por sua vez além dos desafios inerentes a instituições de ensino, possuem também os desafios relacionados ao setor público por refletirem a estrutura do Estado (CHAUI, 2003). Uma das características das universidades públicas é seu financiamento pelo Poder Público. Nesse sentido deve ser um instrumento para que as políticas públicas sejam implementadas e alcancem a sociedade de forma democrática, de forma eficiente respeitando a legislação (DENHARDT, 2012). Para enfrentar estes desafios, é necessária uma gestão ágil mais adequada à realidade das universidades (SCAGLIONE; MEYER; MAMÉDIO, 2019).

Gestão Estratégica

Ao longo do tempo na Academia, estratégias foram discutidas apenas com uma visão racional, deixando de lado aspectos subjetivos (CLEGG et al., 2011). Na Escola de Planejamento, apresentada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, (2000), por exemplo, as metas organizacionais são estabelecidas de formas quantificadas e objetivas e uma das premissas dessa Escola é que todas as etapas desse processo são controladas e conscientes. No processo decisório destaca-se as decisões tomadas de forma *top down* onde o processo de tomada de decisão está limitado a aqueles em posições formais de poder (PARDO-DEL-VAL; LLOYD, 2003; KEZAR, 2012) e gestão participativa na qual o processo de tomada de decisão é compartilhado entre os indivíduos e cada um contribui de acordo com suas habilidades e não pela posição que ocupa (MITCHELL, 1973). Nas Universidades, tendo em vista a estrutura hierárquica da instituição, os profissionais podem participar das decisões por meio de decisão colegiada (TAYLOR, 1983). No modelo colegiado as decisões se resultam após discussão dos assuntos e conformidade com relação as soluções entre os participantes em um contexto formal (BALDRIDGE et al., 1982).

O processo de tomada de decisão pautado na racionalidade resulta em um processo denominado como “formulação” de estratégias (MINTZBERG, 1978), representado por estratégias planejadas previamente. Entretanto, considerando a racionalidade limitada do ser humano que inibe tomar decisões ótimas (SIMON, 2000) bem como a incapacidade de previsão do futuro, Mintzberg (1978) passou a denominar este processo de “formação” de estratégias, ou seja, onde o processo de criação de estratégias passa a ser composto tanto por estratégias planejadas previamente quanto por estratégias que emergem em meio a um fluxo de decisões e se tornam uma estratégia realizada (MINTZBERG, 1978). Assim, estratégias pretendidas em um contexto formal que se tornam realizadas são denominadas como estratégias deliberadas e estratégias realizadas sem planejamento prévio são reconhecidas como estratégias emergentes (MINTZBERG, 1978).

Nessa perspectiva, estratégia emergente se afasta do direcionamento e controle característicos de estratégia deliberada. Ao mesmo tempo, a estratégia emergente traz dinamicidade ao processo de decisão da organização por meio do entendimento e interpretação do ambiente operacional, bem como de respostas rápidas dos indivíduos para se adaptar as demandas do ambiente (JAMES, 2018). O reconhecimento de que o processo decisório possui características dinâmicas, interpretativas e emergentes que vão além do apregoado pelo modelo racional de estratégia pode ser melhor compreendida pelo esquema desenvolvido por Mintzberg (1978), que enfatiza esforços humanos no processo da gestão estratégica. Segundo este autor, o processo estratégico considera esforços humanos de três fontes: Arte, experiência e ciência. Mais do que ciência, a arte e a experiência representam aspectos que parecem estar mais presentes na gestão de situações dinâmicas e inesperadas. Neste contexto, ações também se materializam por meio da improvisação (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999).

Improvisação estratégica

A grande maioria dos estudos relaciona a improvisação ao contexto da estratégia emergente ou incremental e segue uma linha divergente de abordagens tradicionais que enfatizam o planejamento e previsibilidade (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999). Não se pode desconsiderar a importância do planejamento (MINTZBERG, 1978), entretanto conforme Crossan et al. (1996) citam, no momento da implementação de ações podem surgir imprevistos que vão exigir respostas rápidas e eficazes. Destaca-se também que muitas das vezes com intuito de alcançar os objetivos de uma forma mais ágil os

indivíduos podem interagir de maneira informal para solucionar um problema (HARDY; FACHIN, 2000). Além disso, conforme Simon (2000), os tomadores de decisão nem sempre possuem premissas suficientes para operar em condições de racionalidade absoluta, sendo assim atuam numa denominada “racionalidade limitada”, o que torna desafiador analisar todos os cenários possíveis de um problema e prever futuras soluções com exatidão. Nesse contexto de racionalidade limitada, protocolos e soluções existentes estabelecidos antecipadamente podem ser insuficientes para guiar a ação, destaca-se a improvisação.

A improvisação é uma ação derivada da exploração de recursos (sociais, cognitivos, materiais, afetivos) e informações disponíveis, em resposta a um problema que requer soluções imediatas (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999). A improvisação é ancorada em “estruturas mínimas”, que criam um senso comum de orientação e ajudam a focar as ações sobre o que é realmente importante para a organização por meio de regras usuais (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999). No que se refere a improvisação, ela pode ser tanto individual (apenas uma pessoa está envolvida na busca por solução) como coletiva (interações múltiplas) para identificação de uma única solução (MOORMAN; MINER, 1998); (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999). Nesse contexto improvisar envolve a combinação de altos níveis de habilidades e está relacionada com construtos tais como: criatividade, aprendizado, adaptação, sensemaking, bricolagem, experiência, intuição e inovação (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999) bem como objetivos claros e autonomia dos agentes organizacionais. (VERA et al., 2014). De uma maneira geral os construtos estão atrelados a improvisação, mas a presença isolada de tais aspectos não configura uma ação improvisada, visto que para ser considerado uma improvisação a ação deve ser não planejada e executada de maneira ágil em meio a restrição de prazos e recursos (GONÇALVES, 2001). Outra característica da improvisação é que ela pode ocorrer mesmo em atividades altamente planejadas. Nesse sentido a improvisação pode se apresentar de quatro maneiras no contexto organizacional (CUNHA et al. 2014): *Ad-Hoc* (resposta instantânea para eventos inesperados); *Disfarçada* (reação local e informal ao status quo); *Provocativa* (Tentativa de desafiar alguma prática organizacional); *Gerenciada* (Habilidade treinada e gerenciada para uma resposta em tempo real).

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo qualitativo considerando a natureza do objeto, o fenômeno analisado e o método utilizado (CRESWELL, 2010). Para atingir os objetivos utilizou-se

o estudo de caso, optando-se pela utilização de um único caso: contexto de respostas de uma Universidade pública do Sudeste para as demandas da pandemia do Covid-19 - em decorrência da sua singularidade. Os dados da pesquisa se referem ao período inicial da pandemia - março/2020, até meados de julho/2021 quando se encerrou as entrevistas. Os entrevistados foram agentes organizacionais que atuam em cargos de gestão na Universidade e que estiveram envolvidos diretamente nas respostas as demandas derivadas da pandemia.

A coleta de dados aconteceu por meio de entrevistas em profundidade e documentos. Os entrevistados foram identificados por meio da técnica *snowball* na qual, a partir de um agente chave são indicados outros potenciais entrevistados (HUDELSON, 1994). Para número de entrevistados adotou-se o critério de esgotamento das informações, que tem como premissa que a definição do número de entrevistados se dá a partir do alcance da saturação das informações do fenômeno investigado (CRESWELL, 2010). Obteve-se um total de 20 entrevistas que foram classificadas em ordem numérica, de acordo com o número de entrevistados, os quais são identificados como E1 a E20. Além das entrevistas realizou-se análise documental (dados secundários) (RICHARDSON, 1999). Foram identificados e analisados os seguintes documentos: Plano de Contingência da Universidade em resposta às demandas do Covid-19 e Plano de Biossegurança. As entrevistas foram analisadas por meio de análise de narrativas. No presente estudo analisou-se de maneira temática – que foca no conteúdo dito pelos entrevistados (RIESSMAN, 1993), as “principais ações planejadas e não planejadas - improvisações” durante o contexto da pandemia.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pandemia do Covid-19, é considerado um evento raro e tal característica tornou o processo decisório ainda mais desafiador, tendo em vista que a necessidade de soluções ágeis esbarra nas especificidades da Universidade, tais como: influência do Governo Federal e distintas vertentes de atuação da IES. Observou-se também que no contexto de tomada de decisão sob pressão, as características burocráticas da Universidade (RIZZATTI; DOBES, 2004) tiveram um grau de impacto nas ações e em muitos momentos as decisões foram mais morosas em decorrência da necessidade de as soluções abranger a ambiguidade de objetivos da IES. Fatores estes que em conjunto dificultaram tomar decisões na velocidade almejada. Entretanto, observou-se que as decisões foram

mais ágeis se comparado a tempos nas quais não há presença de eventos inesperados como é o caso da pandemia. Destaca-se que as principais demandas foram solucionadas por meio de interação e empenho entre os agentes organizacionais dos diferentes tipos de setores da Universidade. A seguir apresenta-se as principais demandas e decisões planejadas na Universidade.

Quadro 1- Principais demandas, desafios e decisões planejadas da Universidade

Principais demandas	Principais desafios	Principais Decisões	Origem das decisões
Evitar aglomeração e contágio em massa do Covid-19 – Suspensão das aulas presenciais	Reestabelecer o e ensino garantindo a segurança dos agentes organizacionais e estudantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criar um comitê operativo de emergência 2. Elaborar plano de contingência da Universidade 3. Planejar medidas para reestabelecer o trabalho e ensino remoto 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Top down 2. Top down 3. Colegiada
Estabelecer o ensino EARTE	Resistência da nova modalidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Negociar demandas sugeridas pelos grupos de interesse 2. Buscar meios para garantir acesso digital aos alunos com demandas sociais 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participativa/ Colegiada 2. Participativa/ Colegiada
Implementar a inclusão digital	Restrição orçamentária e burocracias/timing	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remanejar auxílios sociais e verbas não essenciais em condições de ensino remoto 2. Realizar parcerias externas 3. Elaborar editais de inclusão digital 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participativa/ Colegiada 2. Participativa/ Colegiada 3. Participativa/ Colegiada
Disponibilizar rede digital que suporte o formato de ensino e trabalho remoto	<p>Capacidade digital limitada</p> <p>Restrição orçamentária</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adquirir softwares com maior amplitude digital 2. Permitir o acesso virtual a materiais bibliográficos necessários para toda comunidade acadêmica 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participativa/ Colegiada 2. Participativa/ Colegiada
Apoiar servidores alunos e sociedade de uma maneira geral	<p>Viabilizar alternativa para substituir o modelo de suporte psicológico presencial</p> <p>Aproximar da sociedade em meio as restrições sanitárias</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer e promover sessões de apoio psicológico virtual 2. Propor projetos de extensão virtuais visando levar informação sobre o Covid-19 e apoiar iniciativas comunitárias 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participativa/ Colegiada 2. Participativa/ Colegiada

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022)

As principais ações planejadas por meio do Plano de Contingência foram implementadas, mas em meio a implementação dessas ações surgiram novas demandas derivadas tanto do contexto interno quanto externo, demandas essas que não foram

previstas antecipadamente, mas que precisaram ser solucionadas em meio a restrição de prazos e recursos. Identificou-se que os agentes organizacionais por meio das suas habilidades buscaram novas soluções para adaptarem ao novo contexto. Nesse sentido reitera-se que os esforços humanos: Arte, experiência combinados com ciência (MINTZBERG, 1978) e interações informais (HARDY; FACHIN, 2000) são elementos essenciais no processo decisório. Dado todo contexto desafiador, a autonomia dos indivíduos (VERA et al., 2014; SCAGLIONE; MEYER; MAMÉDIO, 2019) permitiu aos agentes organizacionais buscarem alternativas menos morosas que, conseqüentemente, desencadeou em improvisações. A seguir apresenta-se “um dos casos de improvisação identificado” no estudo.

Quadro 2 – Exemplo de improvisação

Relações teóricas	Características do caso
Demanda emergencial	Disponibilizar uma tutoria para criação de vídeo para início imediato do EARTE
Solução padrão	1) Identificar um servidor interno capacitado e que tenha disponibilidade. 2) Na falta de profissional interno é efetuado um processo seletivo externo sem vínculo empregatício, mas que possui as mesmas regras de uma licitação pública.
Desafios	1) Indisponibilidade de profissional interno 2) Morosidade em contratação temporária
Solução adotada	Contratação de um profissional externo por meio de parceria com uma Fundação organizacional sem fins lucrativos que atua em atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa, à transferência de conhecimentos em parceria com a IES.
Tipo de improvisação	Coletiva - Envolvimento de mais de uma agente organizacional e múltiplas interações entre diferentes setores e uma instituição independente da IES
Recursos envolvidos	Recursos cognitivos Recursos sociais – Padrão informal de interação para solucionar o problema
Construtos relacionados	
Adaptação	Ação tomada diferente da solução padrão sendo adaptada especificamente para atender a demanda em questão.
Experiência	A experiência dos agentes organizacionais em contratações anteriores permitiu que os envolvidos na decisão optassem por alternativas legais menos morosas

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022)

Na improvisação exposta no Quadro 2, a capacidade de adaptação e experiência dos agentes organizacionais (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999) foram um dos fatores cruciais. A partir das experiências dos agentes organizacionais foi possível tomar uma decisão mais assertiva, na medida que os profissionais descartaram soluções que

identificavam que levariam um tempo maior para serem implementadas. A solução adotada não é uma prática usual na IES e foi realizada com intuito de solucionar uma demanda emergencial. Tal ação envolveu interações informais entre vários agentes organizacionais e colaboradores da Fundação de apoio, que em conjunto avaliaram soluções legais menos morosas para atender a demanda de maneira imediata.

Destaca-se que ainda que a improvisação tenha sido evidenciada comumente nas ações desenvolvidas pelos agentes organizacionais, conforme exemplo no Quadro 2 percebeu-se que esta prática não foi consciente ou abertamente aceita a partir do discurso da maioria dos entrevistados conforme relato a seguir:

[...] Nós não trabalhamos com improvisação em uma Gestão Pública, pelo menos nós não desejamos trabalhar com improvisação, mas foi a partir dos planos e das rotinas já estabelecidas que nós precisamos reorganizar e essa reorganização nós não tivemos aquele tempo de fazer um planejamento prévio, com aquela tranquilidade e o tempo necessário, então foi necessário contar com experiências dos indivíduos, o conhecimento dos indivíduos [...] com a criatividade (E9).

Identificou-se por meio das narrativas dos agentes organizacionais que há uma preocupação em ferir leis federais e nesse sentido muitos dos agentes organizacionais relacionam a improvisação com disfunção organizacional conforme relato a seguir:

[...] assim a gente que está na administração pública, mexe com o recurso milionários, contratos, entendeu? A gente tem auditoria, tem TCU, tem denúncia que o pessoal faz no Ministério Público que recebe coisa, ouvidoria, sabe de todos os lados entendeu? Então assim a gente faz a coisa certa [...] (E5).

Há evidências e suspeitas de que no setor público o não reconhecimento da improvisação por parte dos agentes organizacionais pode se diferir parcialmente dos demais profissionais de gestão. Tal contexto pode ser relacionado com a ideia de que há uma tendência de os gestores de uma maneira geral relacionarem as ações estratégicas com aspectos racionais e previsíveis como defende Mintzberg (1990), nesse sentido podem relacionar improvisação com vulnerabilidade da gestão. Na Universidade, por ser um setor ligado diretamente ao Governo, além dos agentes organizacionais relacionar gestão com racionalidade e previsibilidade identificou-se que há uma preocupação em cumprir com aspectos legais. Em decorrência dessa preocupação, as improvisações identificadas foram ações ancorados em resoluções da IES e leis federais. Relaciona-se tais regras na Universidade a estruturas mínimas que permitiram que as improvisações não se desviassem dos objetivos da Universidade.

Apesar de alguns agentes organizacionais não reconhecerem a improvisação como uma forma de solucionar problemas, foi possível destacar a necessidade de solucionar problemas em meio a restrição de prazo conforme relato a seguir:

[...] Então... são uma série de ações que foram todas sendo implementadas, algumas delas nem estavam previstas no plano de contingência, mas foram necessárias à medida que a gente foi vivendo, porque se construiu uma política com o processo acontecendo, com a pandemia acontecendo, então assim a gente nem sempre conseguiu pensar tudo no início, mas à medida que a demanda surgia, a gente ia tentando responder aquela demanda e encontrar meios para que a gente pudesse dar continuidade (E10).

Considerando toda essa dinamicidade que envolveu o processo decisório, alguns agentes organizacionais reconheceram a improvisação como uma ação que facilitou tomar decisões mais rápidas, conforme relato a seguir “[...] destaco a capacidade, que acho que é inata, própria da nossa cultura que é você improvisar as soluções, buscar maneiras criativas de fazer as coisas acontecerem, de buscar maneiras mais ágeis [...]” (E7).

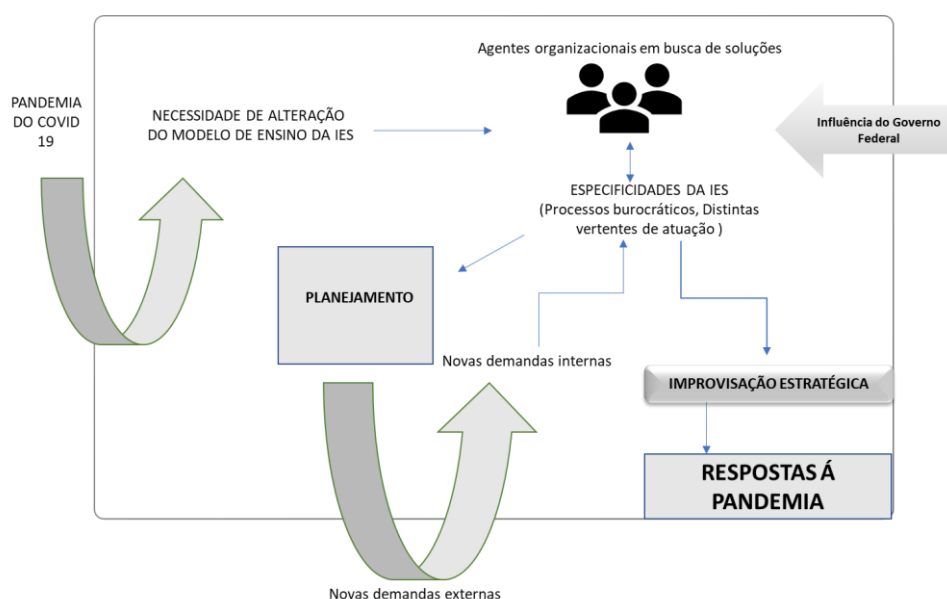
Na busca por soluções ágeis os agentes organizacionais realizaram adaptações que resultaram em improvisações por meio da recombinação de recursos: materiais, cognitivos afetivos e sociais (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999). A recombinação de recursos não seguiu um padrão de repetição, visto que os agentes organizacionais improvisaram em contextos diferentes e a partir dos recursos que dispunham em mãos. As improvisações identificadas se caracterizaram por buscar responder demandas emergenciais, podendo assim ser categorizadas como improvisações *ad hoc* (CUNHA et.al, 2014). De uma maneira geral construtos relacionados com a improvisação tais como - criatividade, sensemaking, bricolagem e intuição (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999) foram fatores que estiveram relacionados com as improvisações, mas não estiveram presentes em todas improvisações identificadas. As características do contexto onde houve improvisação como, por exemplo, a maneira que surgiu a ideia, determinaram a relação dos construtos. Identificou-se também que as experiências dos agentes organizacionais tiveram uma relação maior com as improvisações individuais, uma vez que os indivíduos conseguiam solucionar as demandas a partir de sua experiência, sem necessidade de contatar outro agente organizacional. As improvisações coletivas tiveram uma relação maior com assuntos mais abrangentes, que ocasionaram necessidade de múltiplas interações para buscar soluções, tendo em vista as características pluralistas da Universidade que direciona decisões que abranjam as diferentes vertentes da Instituição (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006).

Destaca-se que as adaptações planejadas ou não planejadas pelos agentes organizacionais, foram resultados do aprendizado em tempo real. A necessidade constante de os agentes organizacionais atuarem fora da sua zona de conforto e inúmeras reestruturações nas atividades e processos da Universidade modificaram a forma como os agentes organizacionais enxergam suas atividades. A maioria dos entrevistados relataram um aprendizado em tempo real que permitiam reflexões e conseqüentemente ações distintas das praticadas em contextos normais de atuação da IES, conforme evidência do relato a seguir “tudo foi uma aprendizagem em tempo e hora” (E3). As reflexões em tempo real (MINER; BASSOF; MOORMAN,2001) possibilitaram execução das tarefas de novas maneiras. Além disso, o imediatismo da pandemia também acelerou mudanças necessárias e que estavam em andamento na IES conforme evidência a seguir:

A pandemia fez com que a gente repensasse algumas práticas, algumas ações que a gente vinha desenvolvendo, esse período foi um período muito bom [...] para refletir em algumas tarefas que estávamos executando, poder fazer de outra forma, e a gente está fazendo, mais rápido, mais ágil (E8).

Nesse sentido enfatiza-se que a atuação dos agentes organizacionais que resultou em ações planejadas, bem como desencadeou improvisações, foram fatores relevantes nas respostas dadas pela Universidade as demandas do Covid-19. A figura 1 resume o contexto de decisões na Universidade em resposta às demandas do Covid-19.

Figura 1 – Processo da busca por soluções pela Universidade no contexto do Covid-19



Fonte: Elaborado pelas autoras (2022)

Reitera-se, portanto, que na gestão de situações imprevistas, a improvisação é uma característica responsável por solucionar os problemas de maneira ágil (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999; SCAGLIONE; MEYER; MAMÉDIO, 2019).

CONCLUSÕES

Este estudo estudou as implicações da improvisação nas respostas apresentadas por uma IES pública às demandas da pandemia. Destaca-se que a virtualização do ensino e trabalho foi uma mudança abrupta em todo um modelo tradicional praticado há anos na IES e exigiu da Universidade muita adaptação em meio a restrições orçamentárias, processos burocráticos, leis federais. Para contornar os desafios, houve muito empenho dos agentes organizacionais que buscaram se adaptar e apresentar soluções para as demandas, a partir de um aprendizado em tempo real. Identificou-se uma maior interação por parte dos agentes organizacionais de diferentes áreas internas, se comparado há situações não emergenciais da IES. Evidencia-se uma necessidade de reestruturação no processo tradicional de decisão das universidades públicas, uma vez que em momentos de crises decisões ágeis acarreta desafios significativos, especialmente, em instituições públicas.

Destaca-se que além das decisões planejadas, a dinamicidade das demandas, e pressão por respostas desencadeou improvisações *ad hoc* – ações emergenciais: individuais e coletivas. As improvisações individuais demonstraram ser mais influenciadas pela experiência em diferentes contextos organizacionais e pessoais. As improvisações coletivas tiveram maior preponderância em situações ou decisões mais abrangentes. As principais improvisações identificadas não apresentaram um padrão no que se refere aos construtos que compõem a improvisação. Entretanto, verificou-se a forte presença e influência de fatores tais como: aprendizado e experiência.

Apesar da presença e relatos pessoais de situações de improvisação nas atividades organizacionais na IES, verificou-se o não reconhecimento da improvisação como uma prática. Esta percepção, no contexto de uma instituição pública, pode estar relacionado à preocupação dos agentes organizacionais na conciliação entre improvisação, normas legais e resoluções internas que orientam as atividades da Universidade. Nesse sentido, além de vulnerabilidade de processos, assumir a possibilidade de improvisação parece ferir os princípios legais e éticos. Esse entendimento, contudo, não procede na medida

em que as improvisações identificadas foram sempre ancoradas em estruturas mínimas, ou seja, seguiram a estrutura legal dos processos em questão.

Evidenciou-se também que mesmo em Universidades públicas que atuam em um contexto burocrático existem maneiras menos morosas para solucionar problemas. As improvisações, ainda que de maneira inconsciente, por parte dos agentes organizacionais auxiliaram nas respostas dadas pela Universidade a pandemia do Covid-19. Isso aconteceu em situações que demandavam soluções imediatas, contribuindo para materialização de demandas sob pressão, uma vez que se tratavam, em geral, de soluções importantes, mas, de cunho operacional, nem sempre previstos nos planos elaborados. Evidencia-se, portanto, que a improvisação foi uma prática relevante para mitigar problemas em meio a pressão de prazo e, ainda, que a dinamicidade das interações entre os agentes organizacionais foi um diferencial para respostas rápidas e mais efetivas.

Sugestões para pesquisas futuras

As improvisações identificadas foram com intuito de solucionar demandas inesperadas relacionadas a pandemia do Covid-19. Esse tipo de improvisação é categorizado como improvisação *ad hoc* (CUNHA; CUNHA; KAMOCHE, 1999). Sugere-se estudos em contextos normais de atuação das Universidades, nas quais não há presença de eventos inesperados como é o caso da pandemia, para identificar como se dá presença da improvisação. Sugere-se também estudos em instituições públicas para melhor compreender causas do não reconhecimento da improvisação, bem como comparar esse entendimento por parte dos agentes organizacionais entre o contexto privado e público. Recomenda-se ainda ampliar estudos acerca do aprendizado derivado da pandemia nas Universidades e como tais ações alteraram as práticas da organização.

REFERÊNCIAS

BALDRIDGE, J. V. et al. **Estructuración de políticas e liderazgo efectivo en la educación superior**. México: Noema, 1982.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 nov. 2020

CHAUI, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. n. 24, p. 5-15, 2003.

CIZEK, G. J. **Learning, Achievement, and Assessment: Constructs at a Crossroads**. In: PHYE, G. D. Handbook of Classroom Assessment, Academic Press, p. 1-32, 1996.

CLEGG, S. et al. **Strategy: theory and practice**. London: Sage, p. 293-310, 2011.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972

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

CROSSAN, M. M. et al. The improvising organization: Where planning meets opportunity, **Organizational Dynamics**, v. 24, n. 4, p. 20-35, 1996

CUNHA, M. P.; CUNHA, J. V.; KAMOCHE, K. Organizational Improvisation: What, When, How and Why. **International Journal of Management Reviews**. v. 1, n. 3, p. 299- 341, 1999.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ETZIONI, A. **Modem Organization**. Prentice Hall, 1964.

GONÇALVES, V. S. Respondendo à incerteza: uma análise longitudinal da improvisação organizacional. Dissertação (Mestrado em Comportamento Organizacional) – **Instituto Superior de Psicologia Aplicada**, 2001.

HARDY, C.; FACHIN, R. Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos. 2. ed. Porto Alegre: **Editora Universidade UFRGS**, 2000.

HREBINIAK, L. G. **Fazendo a estratégia funcionar: o caminho para uma execução bem-sucedida**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

HUDELSON, P. M. Qualitative research for health programmes. **World health organization**, 1994.

JAMES, M. Emergent Strategy. **The International Encyclopedia of Strategic Communication**. p. 1-10, 2018.

JARZABKOWSKI, P.; FENTON, E. Strategizing and organizing in pluralistic contexts. **Long Range Planning**, v. 39, n. 6, p. 631-648, 2006.

KEZAR, A. Bottom-Up/Top-Down Leadership: Contradiction or Hidden Phenomenon. **The Journal of Higher Education**, v. 83, n. 5, p. 725-760, 2012

MEYER, V.; LOPES, M. C. B. Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. **Cadernos EBAPE**, v.13, n.1, p.40-51, 2015.

- MINER, A. S., BASSOFF, P., MOORMAN, C. Organizational Improvisation and Learning: A Field Study. **Administrative Science Quarterly**, v. 46, n. 2, p. 304-377, 2001.
- MINTZBERG, H. Patterns in strategy formation. **Management Science**. v. 24, n. 9, p. 934-948, 1978.
- MINTZBERG, H; AHLSTRAND, B; LAMPEL, J. **Safari de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MITCHELL, T. R. Motivation and Participation: An Integration. **Academy of Management Journal**, v. 16, p. 670-679, 1973
- MOORMAN, C.; MINER, A. S. Organizational Improvisation and Organizational Memory. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 4, p. 698–723, 1998
- PARDO-DEL-VAL, M.; LLOYD, B. Measuring empowerment. **Leadership and Organization Development Journal**, v. 24, n. 2, p. 102-108, 2003
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RIESSMAN, C. K. **Narrative analysis**. California: Sage, 1993.
- RIZZATTI, G.; DOBES, C.E.I. A complexidade do processo decisório em universidades. In: MELO, P.A.; COLOSSI, N. (Orgs.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular. p. 185-192, 2004
- SCAGLIONE, V. L. T.; MEYER, V.; MAMÉDIO, D. F. Improvisation in Higher Education Management: Coping with Complexity and Organizational Dynamics. **Global Journal of Flexible Systems Management**, v. 20, p. 291-302, 2019.
- SIMON, H. **Administrative Behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations**. New York: **Free Press**, 2000.
- TAYLOR, W. H. The Nature of Policy-Making in Universities. **Canadian Journal of Higher Education**, v. 13, n.1, p17-31, 1983
- UNILA. **Pandemia de Covid-19 muda a rotina e impõe novos desafios para os servidores públicos**, 2020. Disponível em: <
<https://portal.unila.edu.br/noticias/pandemia-de-covid-19-muda-a-rotina-e-impoe-novos-desafios-para-os-servidores-publicos> >. Acesso em: 16 abr. 2022.
- VERA, D. et al. Knowledge-Based and Contextual Factors Associated with R&D Teams' Improvisation Capability. **Journal of Management**, v. 42, n.7, p. 1874-1903, 2014
- WEICK, K. E.; SUTCLIFFE, K. M. **Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty**. Jossey-Bass, 2001.