



## XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

### A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil  
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

## PROCESSO DE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS: UMA ANÁLISE DA EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA DA UFSC

**Cibeli Borba Machado**

Universidade do Estado de Santa Catarina

[cibelimachado@yahoo.com.br](mailto:cibelimachado@yahoo.com.br)

### RESUMO

O Programa Reuni, uma das ações do Governo Federal para o desenvolvimento do ensino superior, constituiu-se em uma oportunidade para que universidades federais de todo o país expandissem sua atuação para as cidades do interior. No estado de Santa Catarina, a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, aproveitando os recursos provenientes deste programa, expandiu sua estrutura criando campi em três cidades do interior: Araranguá, Curitiba e Joinville. Sendo assim, objetivo deste artigo é analisar a decisão estratégica da UFSC ao expandir sua estrutura, à luz das teorias sobre estratégias organizacionais. Para tanto, considerou-se nessa análise o espaço temporal de 2007 a 2012, tempo que coincide com o principal evento que possibilitou essa expansão, o Programa Reuni e seu prazo de execução. Como estratégias de pesquisa utilizou-se do estudo documental e de entrevista com o ex-reitor que implantou o Programa Reuni na UFSC. O estudo é amparado ainda, por uma análise descritiva e interpretativa, de abordagem qualitativa. Por fim, os resultados inclinaram para um processo de expansão universitária caracterizado, inicialmente, por estratégias emergentes e adaptativas, seguidas de um período de planejamento estratégico formal. Estratégias marcadas, sobretudo, por decisões gerenciais e por demandas do ambiente externo.

Palavras-chave: Estratégias organizacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Programa Reuni.

### 1 INTRODUÇÃO

Uma estratégia pode ser definida, segundo Mintzberg (1987) como um plano para atingir objetivos ou resultados específicos, em um sistema interligado de decisões. Essa estratégia pode ser desenvolvida seguindo passos pré-definidos no processo de planejamento estratégico formal, como demonstrado por Barney e Hesterly (2011), ou seguir passos incrementais à medida que as circunstâncias ambientais demandam da organização novas tomadas de decisões.

A estratégia de uma organização também pode tomar rumos diferentes daqueles inicialmente planejados, o que Mintzberg (1987) denomina de estratégias emergentes, que é quando uma estratégia surge com o tempo ou é drasticamente alterada depois de implementada.

Seguindo conceitos como esses das teorias de estratégias organizacionais, esse artigo tem como objetivo analisar a decisão estratégica da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) ao expandir sua estrutura para o interior do Estado. O trabalho tem como delimitação

temporal para análise os anos compreendidos entre 2007 a 2012, prazo que coincide com o principal evento que culminou na referida decisão: a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e seu prazo de implementação.

O Reuni é uma ação do Governo Federal lançada em 2007, que possibilitou às universidades federais a abertura de mais vagas e a criação de campi nas cidades do interior do país. Pautado em princípios como a democratização e a inclusão, o Programa contribuiu para a configuração de uma nova realidade da educação superior no Brasil, principalmente pela implantação de novas universidades, novos campi universitários e aumento no número de matrículas (BRASIL, 2012). A interiorização das Instituições federais de ensino superior também tem destaque neste cenário pela significativa contribuição ao desenvolvimento das regiões, iniciando um processo de diminuição das assimetrias regionais existentes no país.

Nesse sentido, pela amplitude da proporção que o Programa impactou no país e no planejamento das universidades federais, torna-se relevante a análise da estratégia de expansão da UFSC e suas implicações para os planejamentos futuros da Instituição.

Para aprofundar a análise ora proposta o artigo foi dividido em seis tópicos: introdução; considerações sobre estratégias organizacionais; os aspectos metodológicos do estudo de caso apresentado; um resgate das origens da UFSC e sua estrutura; a explanação do processo decisório da expansão universitária para o interior do Estado e suas implicações estratégicas; contextualização da estratégia de expansão da UFSC e seus desdobramentos à luz das teorias de estratégias organizacionais abordadas neste estudo; e considerações finais.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS

### 2.1 O que é estratégia e o processo de administração estratégica

A estratégia de uma empresa, como citam Barney e Hesterly (2011, p. 4), pode ser definida como “sua teoria de como obter vantagens competitivas. Uma boa estratégia é aquela que realmente gera tais vantagens”. Assim, a empresa possui vantagem competitiva quando é capaz de gerar maior valor econômico do que suas concorrentes, criando mais valor percebido por seus clientes e com menores custos.

Para Mintzberg (1987) a estratégia pode ser concebida de diferentes formas. Além da tradicional visão de estratégia como *plano*, ela pode ser concebida também como uma *manobra* organizacional, um *padrão*, uma *posição* ou uma *perspectiva*.

A estratégia, para a maioria das empresas é um *plano* para a obtenção de um objetivo específico ou resultados. Segundo Mintzberg, as estratégias como planos apresentam duas características principais: são feitas com antecedência das ações; e são desenvolvidas de forma consciente e propositalmente.

Como plano, a estratégia também pode ser uma *manobra* ou truque frente à concorrência. Caracterizada por uma manobra específica com a intenção de despistar um oponente na competição.

Enquanto *padrão*, a estratégia engloba o comportamento. Abordagens bem-sucedidas fundem-se num padrão de ação que tornam-se uma estratégia, ou seja, o que foi bem-sucedido no passado pode levar ao sucesso no futuro.

Estratégia como *posição* refere-se à forma como a empresa se posiciona no ambiente competitivo. Enquanto a posição olha para fora, para o ambiente externo, a perspectiva olha para dentro da organização. Na *perspectiva* a estratégia é a maneira de perceber o mundo,

traduzidos em pensamentos e comportamentos comuns entre os indivíduos da empresa, o que podemos chamar de cultura organizacional.

Normalmente, é difícil dizer se a empresa realmente está escolhendo a estratégia correta, pois não se sabe ao certo como um setor irá evoluir. Todavia, segundo Barney e Hesterly (2011), é possível reduzir a probabilidade de erros, escolhendo uma estratégia de forma cuidadosa e sistemática em conjunto com o acompanhamento do processo de administração estratégica.

Os autores conceituam assim, o processo de administração estratégica como “um conjunto sequencial de análises e escolhas que podem aumentar a probabilidade de uma empresa escolher uma boa estratégia, isto é, uma estratégia que gere vantagens competitivas” (p. 4). Eles exemplificam esse processo conforme a figura 1.

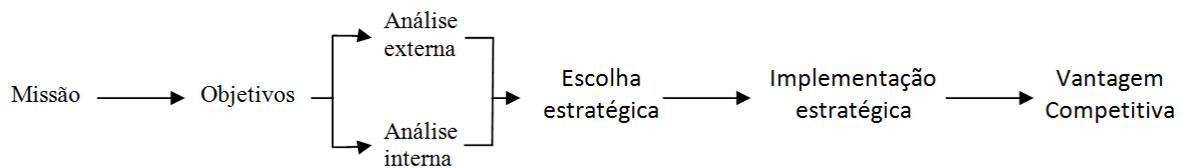


Figura 1: Processo de administração estratégica  
Fonte: Barney, J. B.; Hesterly, W. S (2011, p. 4).

Esse processo de administração estratégica tem início com a definição de missão da organização, que representa seu propósito de longo prazo. O próximo passo é estabelecer os objetivos específicos e mensuráveis, que será utilizado para avaliar até que ponto a organização está realizando sua missão. A análise dos ambientes, terceira etapa do processo, caracteriza-se por verificar ameaças e oportunidades do ambiente externo e os pontos fortes e fracos inerentes à organização. Depois de feitas essas análises, a organização está pronta para realizar suas escolhas estratégicas e implantá-las. E por fim, uma estratégia que esteja condizente com esses passos provavelmente será fonte de vantagem competitiva (BARNEY; HESTERLY, 2011).

Esta seria uma forma simples de pensar em planejamento estratégico de uma organização, esperando-se que ela defina a missão, estabeleça seus objetivos e analise os ambientes, o que levaria à uma estratégia a ser implantada, exatamente como descrito no processo de administração estratégica da figura 1. Todavia, o ambiente organizacional, tanto o interno quanto (e principalmente) o externo são altamente instáveis e mutáveis e, muitas vezes, a estratégia que foi planejada ou *deliberada* necessita ser substituída por outra, chamada por Mintzberg (1987) de *estratégia emergente*, ou seja, uma estratégia que surge com o tempo ou que foi radicalmente reformulada depois de implementada. A relação entre estratégias deliberadas e emergentes é ilustrada na figura 2.

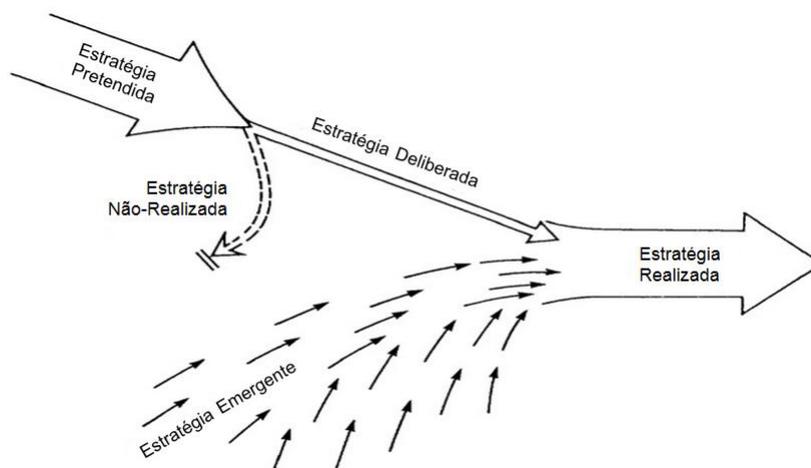


Figura 2: Estratégias deliberadas e emergentes  
 Fonte: Tradução livre de Mintzberg, H. (1987, p. 14).

Nesse contexto, Mintzberg (1973) distingue três modos pelos quais as organizações formulam as importantes decisões, fazendo a conexão para integrar com suas estratégias, o que ele chama de estratégias de decisão. São eles: modo empreendedor, modo adaptativo e modo de planejamento.

No modo empreendedor a estratégia é guiada pela visão do próprio empresário, motivado pela sua necessidade de realização. Caracteriza-se pela busca ativa de novas oportunidades e avanços bruscos em face das incertezas. Neste modo o ambiente é considerado maleável, uma força a ser confrontada e controlada.

No modo adaptativo a organização se adapta em pequenos passos, não existem metas claras e objetivos simples, as decisões são reativas, em passos incrementais e com decisões desconexas. Aqui o decisor chega a um acordo com seu ambiente complexo.

O modo de planejamento apresenta três características principais: o planejamento é algo que se faz antes de agir, ou seja, é antecipado a tomada de decisão; o planejamento é necessário quando o futuro envolve um conjunto de decisões interdependentes, com um sistema de decisões; e o planejamento é um processo direcionado para a produção de um ou mais estados futuros desejáveis e que não eram esperados que ocorressem a menos que algo fosse feito.

O modo de planejamento, que corresponde ao planejamento formal, de acordo com Mintzberg (1973) exige racionalidade em termos econômicos, a realização sistemática de metas estabelecidas em termos precisos, quantitativos, em que são desenvolvidos planos formais abrangentes.

A partir desses modos de formulação das decisões estratégicas é possível perceber o questionamento central na discussão sobre mudanças estratégicas nas organizações, qual seja: se as estratégias derivam do aspecto gerencial ou do ambiente, ou seja, a questão do voluntarismo *versus* determinismo ambiental.

## 2.2 Voluntarismo *versus* determinismo ambiental

Uma mudança organizacional, como descreve Bruno-Faria (2003) é qualquer alteração, planejada ou não, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho.

Consoante com tal conceito de mudança podemos observar uma característica inerente ao processo de tomada de decisão: a resposta ao ambiente. As origens dos processos de mudanças sejam elas estruturais, tecnológicas, humanas, de processo ou de desempenho, podem decorrer de pressões do ambiente externo, como concorrência, inovação, exigências do público e política governamental, ou decorrem de contextos internos, como novas tecnologias, produtos ou serviços, desenvolvimento de pessoal e de novas lideranças. O grau de influência que o ambiente tem sobre as decisões estratégicas, distingue, entre outros aspectos, as teorias sobre estratégias organizacionais. Uma estratégia pode ser predominantemente *voluntarista* ou *determinista* em relação ao ambiente.

Na estratégia *voluntarista* o gestor escolhe as mudanças que pretende implementar, ele age pró-ativamente antes dos fatos terem acontecidos, objetivando o alcance de melhores resultados. O planejamento estratégico formal é um dos modos de desenvolver os planos antes da tomada de decisões, direcionada para obtenção de metas organizacionais.

Já no processo de adaptação estratégica o *determinismo* ambiental impõe as mudanças a serem implementadas, sem muitas opções de escolha, a organização muda para atender a uma normativa, lei imposta pelo governo, demandas da sociedade, etc. Neste caso o gestor reage depois dos fatos acontecidos.

Portanto, segundo Rosseto e Rosseto (1999) o debate existente entre os estudiosos do processo de mudança estratégica está centrado, fundamentalmente, em dois aspectos: a visão determinista, que considera o ambiente como elemento principal na definição das estratégias organizacionais; e a visão voluntarista ou da escolha estratégica, que defende a organização como tendo capacidade de manipular o ambiente em função de suas capacidades materiais e organizacionais.

Como salientam Rosseto e Rosseto (1999), essas perspectivas são vistas, geralmente, como mutuamente exclusivas e diferenciadas, ou seja, ou só o ambiente determina as ações da organização ou só a percepção dos gerentes é que vai definir suas escolhas. Entretanto, o avanço observado na literatura e na prática está na combinação e integração dessas perspectivas para a explicação dos processos de mudança estratégica organizacional, sendo admitidas ambas as visões. A questão do voluntarismo e determinismo tem de ser reformuladas do “se” para “quanto”, pois em quase todas as instâncias, os elementos da vontade e do determinismo estarão presentes.

Consoante manifestação, MacKay e Chia (2013) reforçam que a vida organizacional é melhor caracterizada não pela determinista seleção natural do ambiente, nem por opção estratégica, mas por um processo interativo de evolução criativa. Escolha, oportunidade e circunstâncias ambientais interagem para produzir tanto consequências positivas ou negativas não intencionais, que influenciam os resultados organizacionais de diversas maneiras. Todavia, esta moderação de escolha estratégica e seleção ambiental é fundamental para a valorização da teoria do processo organizacional.

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina, abrangendo as peculiaridades do processo estratégico da expansão da Universidade para o interior do estado, com a criação de três campi nas cidades de Araranguá, Curitiba e Joinville. No estudo de caso, conforme Godoy (2006), a especificidade não está centrada nas formas de pesquisa empregadas, embora elas sejam importantes para caracterizá-lo, mas, sobretudo no tipo de questão que ele responde, cujo foco de interesse está no individual e no específico.

Neste sentido, apesar de todas as universidades federais terem aderido ao Reuni em 2007 (BRASIL, 2012), cada uma dessas instituições adotou estratégias de execução distintas uma das outras, o que faz com que cada processo estratégico de execução do Programa seja um caso único, e que ajuda a compreender a dinâmica estratégica dessas instituições.

Considerando a natureza do objetivo deste estudo de caso, ele classifica-se como predominantemente descritivo, que na percepção de Godoy (2006) é caracterizado quando o estudo apresenta um relato detalhado de um fenômeno social; combinado ao estudo interpretativo, que além de conter uma rica descrição do fenômeno estudado, busca encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais (GODOY, 2006). Assim, está pesquisa busca, além de descrever a estratégia de expansão universitária da UFSC, interpretar os dados encontrados a partir das teorias sobre estratégias organizacionais.

No que se refere à abordagem dos dados e de sua análise, este estudo se configura como qualitativo. Nessa abordagem não se busca um tratamento estatístico e o estabelecimento de probabilidades, pois o objetivo do pesquisador é compreender o seu caso, particular e específico, sem buscar estabelecer leis aplicáveis à uma realidade semelhante (MEKSENAS, 2002). Essa abordagem é condizente com o que se propõe este artigo ao descrever e interpretar uma realidade em um contexto específico na UFSC, utilizando-se de dados não quantificáveis.

Para execução da pesquisa foi elaborado o levantamento documental no site da UFSC; nos documentos institucionais de acesso livre, tais como relatórios de gestão da UFSC, planos de desenvolvimento institucional da UFSC, atas de reuniões do Conselho Universitário e relatório do plano estratégico da UFSC; e nas leis e relatórios do Governo Federal sobre o Programa Reuni.

As informações buscadas referiram-se aos anos compreendidos entre 2007 e 2012, horizonte temporal determinado nesta pesquisa em virtude de ser o ano de 2007 quando o programa foi lançado e o ano de 2012 o prazo final, de cinco anos, para execução das metas pactuadas na proposta do Reuni.

Os dados da pesquisa documental foram complementados, ainda, por entrevista com roteiro semi-estruturada realizada com o Ex-Reitor da UFSC que estava na gestão quando a Instituição aderiu ao Reuni. A escolha do entrevistado ocorreu de forma intencional, considerando que este seja um ator essencial na compreensão da decisão estratégica de expansão da UFSC, a partir do Programa Reuni.

## **4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 UFSC: histórico e estrutura**

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi criada em 1960, caracterizando-se como autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação. É uma instituição de ensino superior, pesquisa e extensão, com sede no Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, em Florianópolis, Santa Catarina (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 1978). Tendo como finalidade:

“Produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade de vida.” (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 1978, p. 4)

A UFSC está estruturada administrativamente em departamentos, que por sua vez são agrupados em onze unidades universitárias, chamadas de centros de ensino. Atende também à educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio), por meio do Colégio de Aplicação e do Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI). A partir de 1995 iniciou sua atuação na educação à distância em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), ofertando cursos de extensão, graduação e especialização.

Em 2007, a UFSC deu um importante passo ao aprovar a sua participação no Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni, financiado pelo Governo Federal. Por intermédio desse Programa, a UFSC vislumbrou a oportunidade para, além da reestruturação e crescimento internos, expandir-se para o interior do Estado. Essa expansão materializou-se por meio de três novos campi situados nos municípios de Joinville, Araranguá e Curitiba, cuja implantação foi aprovada pelo Conselho Universitário em 2008 e efetivamente concretizado em 2009. (UNIVERSIDADE FEDERAL..., [2009?])

## **4.2 O processo decisório da expansão universitária**

A expansão universitária da UFSC descrita neste artigo terá como enfoque principal a descentralização fisicamente de sua estrutura para cidades do interior do estado de Santa Catarina, com a criação dos três novos campi universitários.

O período de análise deste estudo de caso, ou seja, de 2007 a 2012 foi estipulado em decorrência do principal fator que desencadeou essa expansão da UFSC para o interior, o Programa Reuni. Esse processo de expansão passou por uma trajetória estratégica e política que será explicitada nos tópicos a seguir.

### **4.2.1 O contexto do Programa Reuni**

O Programa Reuni, criado pelo decreto 6.096 em 04 abril de 2007 é uma das ações que instrumentalizaram a Política Nacional de Expansão do Ensino Superior Público, originada em 2001 com o Plano Nacional de Educação – PNE. O objetivo principal do Programa foi a ampliação do acesso e permanência na educação superior, aproveitando-se as estruturas já existentes das universidades federais (BRASIL, 2007a).

Por sua abrangência, que englobou todas as 54 universidades federais existentes na época e por seu impacto nacional e regional, o Reuni se constituiu, segundo Souza (2009) no principal evento para a educação superior brasileira, depois da Reforma Universitária de 1968.

O programa possibilitou a interiorização das universidades federais, tendo como preferências as mesorregiões que não eram atendidas pela educação superior federal. A escolha dos locais onde os campi seriam instalados devia considerar o plano estratégico para o desenvolvimento no país e a correção das assimetrias regionais, tentando atender assim, de forma homogeneia todas as regiões do país (BRASIL, 2012).

Ao aderir ao Reuni, as universidades federais encaminharam suas metas e estratégias de execução quanto à implantação do programa, que deveriam ocorrer no prazo de cinco anos. A partir dessas ações constantes nas propostas, as Instituições iniciaram processos de mudanças estratégicas envolvendo dimensões políticas, pedagógicas e de infraestrutura, que se traduziram em mudanças na estrutura formal da organização, entre elas destacam-se, segundo Brasil (2012): criação de novos campi universitários; aumento de cursos e vagas; revisão da estrutura acadêmica com novos arranjos curriculares; mudanças na gestão das

IFES, proporcionadas pelo aumento de servidores e melhoria na ambiência física para o trabalho; e mudanças na estrutura física.

As propostas das universidades deviam estar de acordo com as diretrizes gerais do Reuni (Brasil, 2007b). Nesse sentido, o Governo Federal, por meio do Programa, se configurou como fator determinante para mudanças estratégicas nas universidades federais, refletindo em alteração na estrutura formal das instituições, principalmente pela criação dos novos campi no interior.

No estado de Santa Catarina, a UFSC criou, por meio do programa, três campi que passaram a constituir sua estrutura, nas cidades de Joinville, Curitibanos e Araranguá; e originou a criação da Universidade da Fronteira Sul.

Segundo Costa et. al. (2011) a expansão da UFSC para as cidades do interior do estado permitiu uma maior interação da universidade com a sociedade, melhorando substancialmente sua imagem junto a sociedade, que passou a percebê-la não apenas como uma universidade litoralizada e da capital, mas pertencente a todo o Estado de Santa Catarina.

#### 4.2.2 Planejamento e execução da expansão universitária

Segundo entrevista com o Ex-Reitor que na época foi responsável pela adesão da UFSC ao programa Reuni, expandir a Universidade para as cidades do interior do estado, descentralizando o ensino presencial da cidade de Florianópolis, era um objetivo que já havia sido previamente definido, desde o início de sua gestão, em 2004, entretanto não existiam ainda recursos necessários para sua concretização.

Apesar da expansão do ensino ser uma visão do Reitor, esta meta da interiorização do ensino presencial não constava no planejamento formal da UFSC, representado pelo PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) de 2005 a 2009 (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2004). Quando o Reuni foi lançado, os recursos provenientes deste programa impulsionaram a efetiva concretização da estratégia de expansão da UFSC.

No ano de criação do Reuni, em 2007, o Governo Federal abriu duas chamadas para o programa, no qual todas as universidades federais participaram. A UFSC aderiu na primeira chamada, em 29 de outubro de 2007, para implantação do programa no 1º semestre 2008 (BRASIL, 2009).

Durante o segundo semestre de 2007 a UFSC elaborou o plano de expansão traduzido na “Proposta de Expansão e Reestruturação da UFSC”, construído pelos dirigentes e aprovadas pelo conselho universitário. No final do referido ano o documento foi encaminhado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) com as metas e estratégias de reestruturação e expansão da UFSC para o período de 2008 a 2012 (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2008c).

Em um prazo relativamente curto, ou seja, de agosto quando as diretrizes do programa foram lançadas até o envio das propostas, a UFSC teve que reavaliar e alterar suas estratégias. Mudanças que impactariam substancialmente o futuro da Instituição. Considerações que foram citadas pela comissão de homologação da proposta:

[...] Em síntese, consideramos que a Instituição conseguiu, em um prazo reconhecidamente curto, superar as barreiras e apresentar um projeto consistente e adequado às diretrizes do Reuni. Os aperfeiçoamentos solicitados em alguns itens não retiram o mérito global da proposta e buscam ampliar a sua coerência e a precisão técnica dos seus elementos constituintes. Finalmente, gostaríamos de destacar que a magnitude das mudanças projetadas requer, como define o projeto, a institucionalização de um programa de acompanhamento e avaliação do conjunto de metas que fundamentam o compromisso da Universidade com o Ministério da Educação. (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2008a, p. 169)

No que tange à interiorização da UFSC, a proposta apresentou como primeira meta de expansão “Implantar três Campi Avançados - Araranguá, Curitibanos e Joinville”. Nos quais seriam ofertados os cursos de graduação presencial, nos períodos noturno e diurno, conforme apresentados nos Quadros 1 e 2, respectivamente.

**Quadro 1:** Cursos novos noturnos

Localização	Curso	Ano
Campus de Araranguá	Administração	2009
Campus de Joinville	Sistema de Informações	2009
Campus de Curitibanos	Licenciatura Indígena	2009
Campus de Curitibanos	Licenciatura em História	2009

Fonte: Adaptado de UFSC (2008c).

**Quadro 2:** Cursos novos diurnos

Localização	Curso	Ano
Campus de Araranguá	Relações Internacionais	2009
Campus de Araranguá	Ecoturismo	2009
Campus de Joinville	Engenharia Naval	2009
Campus de Joinville	Engenharia Química	2009
Campus de Joinville	Engenharia de Controle e Automação	2009
Campus de Curitibanos	Ciências Rurais	2009
Campus de Curitibanos	Ciência e Tecnologia de Alimentos	2009

Fonte: Adaptado de UFSC (2008c).

Após o envio das propostas de expansão e reestruturação, a UFSC teve seu plano aprovado pelo MEC em 19 de dezembro de 2007 (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2008a).

No ano seguinte, em 2008, sob a gestão de um novo Reitor, a UFSC iniciou a implementação das metas pactuadas no Reuni, que teriam como prazo para execução até 2012.

A criação dos três campi foi aprovada pelo Conselho Universitário da UFSC em novembro de 2008, sendo efetivamente implantados, dando início às aulas, no segundo semestre de 2009. (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2008b).

Cabe destacar que o processo estratégico da expansão da UFSC para o interior teve algumas mudanças em relação à proposta encaminhada ao Reuni, principalmente no que se refere aos cursos que seriam ofertados. Segundo o Relatório de Gestão da UFSC de 2008 (UNIVERSIDADE FEDERAL..., [2009?], p. 52), para atender à meta 4 do programa de “propor cursos que contribuam para o atendimento das demandas emergentes capazes de favorecer o desenvolvimento sustentado e a equidade social” alguns cursos propostos foram repensados, após discussões com a sociedade local e a verificação da demanda do mercado, como o caso dos cursos de graduação oferecidos nos campi.

[Em Joinville] Constava da proposta inicial a oferta de quatro cursos de engenharia, independentes entre si. Após discussões com a sociedade local, a verificação da demanda do mercado e a potencialidade do Centro Tecnológico (CTC), optou-se por implantar o Curso de Engenharia da Mobilidade, que, durante o seu percurso, permitirá que se instalem sete habilitações. Situação similar também ocorreu na discussão do Campus de Araranguá, onde será implantado o Curso de Bacharelado em Sistemas Digitais [que foi alterado para Tecnologias da Informação e Comunicação], e também em Curitibanos, que sediará o curso de Bacharelado em Ciências Rurais. (UNIVERSIDADE FEDERAL..., [2009?], p. 52).

Nos anos subsequentes à implantação dos campi, novos cursos foram criados, considerando-se as demandas da sociedade e os interesses da Instituição. Nesse período um novo ciclo de planejamento institucional foi iniciado na UFSC, levando em conta as metas e estratégias propostas no Reuni, o PDI 2010-2014 e a institucionalização do plano estratégico da UFSC.

#### 4.2.3 Plano de Desenvolvimento Institucional da UFSC

Nas universidades federais o Plano de Desenvolvimentos Institucional - PDI- é um instrumento sistematizador do planejamento da instituição com um horizonte temporal de pelo menos um quinquênio. Mais especificamente, com base no Art.16 do Decreto n.º 5.773 de 09 de maio de 2006, o MEC define o PDI como:

“o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.” (BRASIL, 2007c.)

Na UFSC o primeiro PDI foi elaborado em 2004, para o período de 2005 a 2009. Na sequência ele foi atualizado no PDI 2010-2014, já considerando as novas realidades proporcionadas pelo Reuni, incluindo os três novos campi.

O PDI de 2010 a 2014 foi elaborado num período em que a UFSC estava reformulando seu planejamento estratégico. Além das determinações legais, ele foi elaborado com a intenção de embasar o planejamento anual da Instituição, com foco nas atividades de curto prazo, e o planejamento estratégico propriamente dito, com um horizonte temporal de pelo menos dez anos (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2014a).

A partir de 2010, então, o planejamento formal na UFSC foi sistematizado pelo PDI; pelo planejamento estratégico (PE) das unidades de ensino e dos campi; e pelos planos de ações e projetos derivados do PE (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2014b).

#### 4.2.4 O Plano Estratégico na UFSC

O planejamento de uma organização, segundo Mintzberg (1973) pode ser entendida como um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões. Nesse sentido, a UFSC desenvolveu em 2010, junto de suas Unidades Administrativas, nos centros de ensino e nos novos campi seu Planejamento Estratégico formal.

A partir das análises ambientais inerentes a cada centro e a cada campi foram elencadas as questões estratégicas de onde partiram as ações e projetos para curto, médio e longo prazo. Dos planos das unidades acadêmicas foi elaborado o *Plano Estratégico* da UFSC, agregando as ações das unidades acadêmicas semelhantes e formando grupos de ações de conteúdos semelhantes (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2010).

De acordo com o relatório do Plano Estratégico da UFSC (UNIVERSIDADE FEDERAL..., 2010) é possível perceber que o referido PE contemplou as metas constantes no PDI 2010-2014, sendo ampliadas e detalhadas.

Em 2011 o departamento de Planejamento da UFSC acompanhou o andamento das ações derivadas do PE nas unidades para aquele ano. Neste ano iniciaram a implantação e capacitação de usuários do sistema de gerenciamento de projetos GP-Web, no qual cada unidade faria o acompanhamento da implementação das ações e projetos estratégicos.

### 4.3 A estratégia de expansão da UFSC à luz das teorias de estratégias organizacionais

A estratégia organizacional como teoria de obter vantagem competitiva, segundo Barney e Hesterly (2011) tem sua vantagem mensurada, no setor privado, pelos desempenhos contábeis e econômicos das organizações. Nas instituições públicas essa mensuração é avaliada pela entrega dos serviços à sociedade. Medido pelos índices de atendimento e satisfação pública na prestação dos serviços. A vantagem competitiva é a geração de valor na área pública.

Nesse sentido, ao expandir para o interior do estado de Santa Catarina a UFSC proporcionou uma abrangência maior do ensino superior para a sociedade, com o intuito de atender àquelas pessoas que não tinham a possibilidade de se deslocar de sua região para estudar em uma instituição pública. Atendendo assim, a uma das prerrogativas do Plano de Expansão do Ensino Superior, qual seja de promover a democratização e inclusão no ensino superior (BRASIL, 2012).

Enquanto que para Barney e Hesterly (2011) a estratégia consiste na teoria para gerar vantagem competitiva, para Mintzberg (1987) a estratégia pode ser um plano, uma manobra organizacional, um padrão, uma posição ou uma perspectiva. Na expansão da UFSC para o interior é possível perceber, pelo menos, duas dessas formas estratégicas descritas por Mintzberg: a estratégia como plano e como posição.

Como um plano havia a intenção, o objetivo específico de expandir o ensino presencial da UFSC, que teve os recursos necessários para a implementação da estratégia com a criação do Programa Reuni. Já a estratégia como posição constituiu-se na decisão estratégica da UFSC de um novo posicionamento no mercado, se fazendo presente em diversas regiões do estado de Santa Catarina, descentralizando o ensino presencial da UFSC e oportunizando às pessoas de diversas regiões do estado o ensino superior público.

Ao fazer a análise das etapas da expansão da UFSC para o interior com as teorias de estratégias organizacionais, é possível verificar no início da expansão, em 2007, um modo empreendedor de tomada de decisão estratégica (MINTZBERG, 1973), representado pela visão do Reitor, que percebia na expansão da UFSC uma oportunidade de desenvolver o Estado. Entretanto os planos de expansão não constavam no planejamento formal da UFSC, oficializado pelo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI do período de 2004 a 2009.

Conforme entrevista com o Ex-Reitor, alguns recursos de emendas parlamentares já estavam sendo utilizados na construção de polos da UFSC no estado de Santa Catarina e o ensino à distância em parceria com a Universidade Aberta do Brasil era o primeiro passo para que no futuro os campi presenciais pudessem ser criados.

Todavia, como destacado por Mintzberg (1987), muitas vezes a organização precisa abandonar o planejamento inicial ou reformulá-lo drasticamente em virtude de fatos inesperados que ocorrem nos ambientes internos e externos à organização, abandonando estratégias deliberadas no planejamento e adotando estratégias emergentes. Nesse sentido, a criação do Reuni, com os recursos provenientes dele, foi um incentivo para que uma nova estratégia de expansão da UFSC fosse implementada.

As estratégias emergentes podem ser vislumbradas inclusive depois do envio da proposta ao Ministério da Educação, quando cursos de graduação previstos para os novos campi são repensados, considerando as demandas da sociedade local e do mercado, fatores esses do ambiente externo que determinaram as mudanças estratégicas subsequentes às estratégias constantes na proposta.

Nesse primeiro momento de adesão ao Reuni e de criação dos campi é possível perceber um modo predominante de estratégias adaptativas, como explica Mintzberg (1973),

na medida em que a organização se adapta em pequenos passos incrementais, de forma reativa, chegando a um acordo com seu ambiente externo. Nos anos seguintes as estratégias para os campi começam, então, a integrar os planejamentos formais da UFSC a partir do PDI de 2010-2014 e a instauração do Plano estratégico em 2010, instaurando assim, um período de estratégias mais deliberadas para os Campi, quando é possível perceber passos do planejamento estratégico formal descrito por Barney e Hesterly (2011).

De forma geral, as decisões estratégicas da UFSC para a criação dos três campi presenciais, de Araranguá, de Curitibanos e de Joinville, derivaram do aspecto gerencial, pelas visões do Ex-Reitor, mas também das demandas do ambiente externo, pelas oportunidades que o Programa Reuni proporcionou e, em um segundo momento, pelo interesse da sociedade.

Este aspecto das decisões gerenciais em contraposição às demandas ambientais para a formulação de estratégias remete às discussões do voluntarismo *versus* determinismo ambiental: por um lado tem-se a visão do Reitor, que admite para os campi uma realidade que, na sua opinião, é melhor para o desenvolvimento regional e institucional, por outro lado, tem-se uma demanda da sociedade local por outros cursos de graduação, que implicaria no apoio regional para implantação dos campi.

Sendo assim, concordando com MacKay e Chia (2013), o processo de tomada de decisões estratégicas e, no caso em estudo da implantação dos campi da UFSC, foi caracterizado por uma mistura de escolhas estratégicas e determinações do ambiente. Em que as escolhas dos reitores e dos agentes envolvidos, juntamente com as oportunidades e circunstâncias ambientais interagiram para as decisões estratégicas que foram implementadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo proposto neste artigo consistiu em analisar a decisão estratégica da Universidade Federal de Santa Catarina ao expandir sua estrutura para o interior do Estado, criando os campi nas cidades de Araranguá, Curitibanos e Joinville. Considerando nessa análise o horizonte temporal de 2007 a 2012, prazo que coincide com o principal evento que possibilitou essa expansão, o Programa Reuni, e seu prazo de execução.

Fazendo um comparativo dos eventos que aconteceram durante o período especificado, ou seja, de 2007 a 2012, com as teorias de estratégias organizacionais, é possível fazer algumas análises, a começar com o cenário que culminou na expansão.

O Programa Reuni, criado em 2007, foi um evento do ambiente externo, que abrangeu todas as universidades federais do País. Na UFSC, esse evento desencadeou uma série de estratégias emergentes, na medida em que não havia nos seus planos a possibilidade de criação de campi fora da sede, conforme verificado no PDI 2005/2009. Situação que com os recursos do programa passou a ser repensada, alterando sobremaneira os planos futuros da Instituição.

Nos anos seguintes, em 2008 e 2009, os Campi foram criados oficialmente e instalados, alterando-se nesse momento, o planejamento original encaminhado na proposta do Reuni, instalando cursos diferentes nos Campi, de acordo com demandas do mercado e da sociedade local, fatores externos que também influenciaram nas decisões estratégicas da UFSC. Esse período caracterizou-se com estratégias adaptativas e incrementais, equilibrando interesses institucionais com exigências do ambiente externo.

Já no ano de 2010 a 2012 os Campi integram os planejamentos formais da universidade. No Plano de desenvolvimento Institucional de 2010-2014 bem como no Planejamento Estratégico formal da UFSC realizado em 2010 e acompanhado nos anos

subsequentes, as metas e estratégias para os campi se faziam presentes, como parte da estrutura da UFSC.

De modo geral, a estratégia de expansão da UFSC com a criação dos campi foi marcada por um conjunto de decisões gerenciais, influenciadas por fatores inesperados do ambiente externo, como a própria criação do Programa Reuni e as demandas da sociedade. Confirmando a ideia de que nas decisões estratégicas das organizações estão presentes tanto questões do voluntarismo quanto do determinismo ambiental (ROSSETO, ROSSETO, 1999; MACKAY, CHIA, 2013).

É preciso considerar, ainda, que os estudos realizados neste artigo se adéquam a uma realidade específica. Contudo, a sustentação teórica que fundamentou a pesquisa, juntamente com a análise que se fez, permite que os resultados sirvam de base para outras pesquisas em Instituições federais que passaram por processos de expansão semelhantes.

Recomenda-se assim, a continuidade de estudos ou pesquisas sobre o tema da expansão universitária à luz das estratégias organizacionais, considerando tópicos que não foram abordados neste artigo, tendo como um exemplo a influência dos *stakeholders* nas tomadas de decisões. Salienta-se ainda a importância de novas pesquisas relatando processos de expansão diferentes deste pela qual a UFSC passou, decorrente do Reuni, chegando à outros resultados pelas particularidades de cada universidade federal, enriquecendo as discussões acerca das estratégias organizacionais.

## REFERÊNCIAS

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. S. Administração estratégica e vantagem competitiva. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 17 Dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Reuni: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: diretrizes gerais**. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesReuni.pdf>>. Acesso em: 06 Nov. 2013.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior. **Instruções para elaboração de plano de desenvolvimento institucional**. Brasília: MEC, 2007c. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>. Acesso em: 08 Jan. 2014.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais: Reuni 2008: relatório de primeiro ano**. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <[http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=28](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28)>. Acesso em: 17 Dez. 2013.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **Análise sobre a expansão das universidades federais: 2003 a 2012**. Brasília: MEC, 2012. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=12386&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=)>. Acesso em: 17 Dez. 2013.

BRUNO-FARIA, M. de F. Criatividade, inovação e mudança organizacional. In: LIMA, S. M. V. (org). **Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 111-141.

COSTA, D.de M. et. al. Aspectos da reestruturação das universidades federais por meio do Reuni: um estudo no estado de Santa Catarina. **Rev. GUAL**. Florianópolis, Edição especial 2011, p.01-24.

GODOY, A. S. In: SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; MELLO, R. B. de. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MacKAY, R. B; CHIA, R. Choice, chance, and unintended consequences in strategic change: a process understanding of the rise and fall of NorthCo Automotive. **Academy of Management Journal**, v. 56, n. 1, 2013.

MEKSENAS, P. **Pesquisa social e ação pedagógica: conceitos, métodos e práticas**. 10. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

MINTZBERG, H. **Strategy-making in three modes**. California Management Review, Winter, v. XVI, n.2, 1973.

\_\_\_\_\_. **The strategy concept I: five Ps for strategy**. California Management Review, Fall, v. 30, n.1, 1987.

ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M. A combinação das perspectivas institucional e da dependência de recursos no estudo da adaptação estratégica organizacional. **Teor. Evid. Econ.**, Passo Fundo, v. 7, n. 12, p. 111-136, maio 1999.

SOUZA, I. M.de. **Gestão das universidades brasileiras: uma abordagem fundamentada na Gestão do Conhecimento**. 2009. 399 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia do Conhecimento, Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Estatuto da UFSC**. Florianópolis, 1978. Disponível em: <[http://estrutura.ufsc.br/files/2011/04/estatuto\\_ufsc\\_agosto2008.pdf](http://estrutura.ufsc.br/files/2011/04/estatuto_ufsc_agosto2008.pdf)>. Acesso em: 17 Dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional: subsídios**. Florianópolis, 2004. Disponível em <<http://www.pip.ufsc.br/arquivos/PDI.pdf>>. Acesso em: 17 Dez 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão 2007**. Florianópolis, 2008a. Disponível em <[http://www.die.ufsc.br/arquivos/RELATORIO\\_GESTAO\\_2007.pdf](http://www.die.ufsc.br/arquivos/RELATORIO_GESTAO_2007.pdf)>. Acesso em: 08 Jan. 2014

\_\_\_\_\_. Conselho Universitário. **Ata nº 17 da sessão extraordinária do Conselho Universitário**. 2008b. Disponível em

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/369/ATA17CUN2008.pdf?sequence=1>> . Acesso em: 08 Jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto Reuni UFSC**: encaminhado ao MEC. Florianópolis, 2008c. Disponível em <[http://www.reuni.ufsc.br/site/arquivos/3842\\_projeto%20reuni.pdf](http://www.reuni.ufsc.br/site/arquivos/3842_projeto%20reuni.pdf)>. Acesso em: 17 Dez 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão 2008**. Florianópolis, [2009?]. Disponível em <[http://www.die.ufsc.br/arquivos/RELATORIO\\_GESTAO\\_2008.pdf](http://www.die.ufsc.br/arquivos/RELATORIO_GESTAO_2008.pdf)>. Acesso em: 08 Jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano estratégico das unidades universitárias e campi**. Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://planejamento.paginas.ufsc.br/planejamento-institucional/sintese-dos-planos-estrategicos-das-unidades-universitarias/>>. Acesso em: 23 Jan 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento institucional**. Florianópolis, 2014a. Disponível em: <<http://pdi.paginas.ufsc.br/>>. Acesso em: 23 Jan 2014.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico da UFSC**. Florianópolis, 2014b. Disponível em: <<http://planejamento.paginas.ufsc.br/planejamento-institucional/>>. Acesso em: 23 jan 2014.