



Planejamento Estratégico em Universidades Públicas: Diferenças e Recomendações

DELGADO FILHO, Adauto Bezerra; **BACIC**, Miguel Juan. **Planejamento Estratégico em Universidades Públicas**: Diferenças e Recomendações. Florianópolis: NUPEAU/UFSC – IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 2004.

Resumo

Este artigo reforça a oportunidade de se fazer planejamento estratégico nas universidades e aponta as principais diferenças entre o processo desenvolvido nas universidades quando comparado ao do mundo dos negócios, destacando algumas recomendações para aumentar as chances de sucesso do planejamento estratégico nas universidades públicas.

Sumário

1. Introdução
 2. Tendências no ensino superior
 3. O organismo denominado universidade
 4. Planejamento estratégico em universidades
 5. Planejamento estratégico: diferenças entre o mundo dos negócios e a universidade
 6. Recomendações gerais ao processo de planejamento estratégico
 7. Conclusão
- Bibliografia

1. Introdução

Este artigo, planejamento estratégico em universidades públicas, tem como objetivo recomendar que a gestão universitária tenha no planejamento de longo prazo, aqui denominado de planejamento estratégico, uma prática permanente de gestão, cuidando para que seja uma prática adequada ao contexto universitário e um processo de aprendizagem organizacional. Para tanto, este artigo foi estruturado em 7 itens. Este primeiro apresenta a motivação para o tema e a estrutura geral do artigo; o segundo destaca o que a UNESCO¹ e o PNE² vêem como tendências para o ensino superior neste início de século; o terceiro item recupera o conceito de universidade a fim de caracterizar sua natureza; o quarto item reforça a necessidade de se fazer planejamento estratégico na universidade, o quinto item distingue o processo de planejamento estratégico das universidades em relação ao desenvolvido no mundo dos negócios, a fim de garanti-lo como uma prática adequada ao contexto universitário; e, o sexto oferece recomendações gerais que aumentarão as chances de sucesso do planejamento estratégico. Por fim, são apresentadas as conclusões deste artigo reforçando que planejamento estratégico é uma prática possível e deve ser permanente na gestão de nossas universidades públicas.

¹ UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

² PNE: Plano Nacional de Educação.

2. Tendências no Ensino Superior

O “documento para política de mudança e desenvolvimento no ensino superior³” já chamava a atenção que a educação superior estava em crise em todos os países do mundo. “Apesar do fato de que há mais pessoas matriculadas, a capacidade de suporte público está declinando”. Fazendo referência à limitação de fundos públicos para financiamento do ensino superior, o documento destaca que os “institutos de ensino superior precisam melhorar sua administração e fazer uso mais eficiente dos recursos humanos e materiais disponíveis”.

A UNESCO (1995) aponta para algumas tendências que irão marcar a administração das IES neste início de século.

Expansão quantitativa de alunos

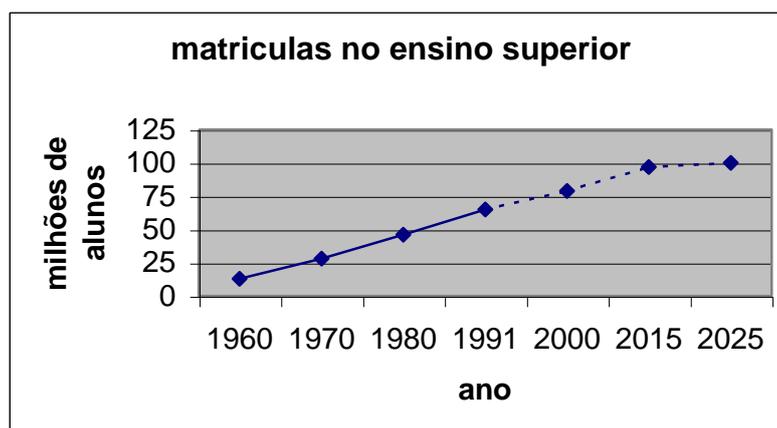


Gráfico 01 - Tendência de matrículas nas IES

Fonte: UNESCO, 1995

Diversificação de estruturas e formas:

Quadro 01 - Fatores para diversificação das estruturas das IES.

Fatores externos:	Fatores internos:
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da necessidade social para o ensino superior e necessidade de suprir uma clientela diversificada; • Cortes drásticos nos gastos públicos para o ensino superior; • Mudanças constantes das necessidades do mercado de trabalho, que solicitam às IES provisões para o treinamento de novos profissionais nos campos tecnológicos e de gerência em novos contextos, como resultado da globalização e regionalização das economias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enorme avanço na ciência, resultando no desenvolvimento de disciplinas acadêmicas e sua maior diversificação; • Aumento da conscientização sobre a necessidade de promover a aproximação interdisciplinar e métodos de ensino, treinamento e pesquisa; • Desenvolvimento rápido de novas informações e tecnologias das comunicações, além do aumento de sua aplicabilidade a várias funções e necessidades no ensino superior.

³ Publicado em 1995 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. 7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP.

Dificuldades na obtenção de recursos e fundos públicos:

Segundo a UNESCO para a maioria dos países e suas IES o crescimento do número de estudantes no ensino superior não tem sido acompanhado por aumentos na alocação de recursos em termos reais, dessa forma obrigando muitas instituições a fazer cortes em seus orçamentos e até mesmo em seus quadros docentes.

O Plano Nacional de Educação⁴ (PNE) do Governo Brasileiro parte de um diagnóstico cujos indicadores confirmam as previsões da Unesco. A matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de alunos das camadas mais pobres da população. Isto certamente levará a uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. O diagnóstico destaca que a matrícula nas instituições de educação superior vem apresentando um rápido crescimento nos últimos anos. Comparando os anos de 1997 e 1998, o número total de matriculados saltou de 1 milhão e 945 mil para 2 milhões e 125 mil. Houve, portanto, um crescimento de 9% de 1997 para 1998, índice igual ao atingido pelo sistema em toda a década de 80.

Tendências como as apresentadas aqui, por si só, justificam a adoção de práticas como planejamento estratégico. Os próximos itens tratarão de responder o que é este organismo denominado universidade, e quais as diferenças e recomendações para tornar o processo de planejamento estratégico uma prática permanente de gestão nas universidades públicas.

3. O organismo denominado Universidade

Desenvolver uma definição sociológica da universidade através de seus propósitos, segundo Wolff (1993), não é uma tarefa fácil, face à diversidade de motivos aos quais pode servir. Segundo Wolff:

“Universidades foram criadas por todos os tipos de motivos: para preservar uma velha fé, para granjear prosélitos para uma nova fé, para treinar trabalhadores habilitados, para melhorar o padrão de profissões, para expandir as fronteiras do conhecimento e mesmo para educar os jovens”. (Wolff, 1993:25)

A fim de facilitar a compreensão do organismo social denominado universidade, Wolff sugere quatro idealizações de universidade a partir da simplificação de seus propósitos:

- Universidade como santuário do saber: cujo propósito fundamental seria iniciar o estudante no diálogo, inteirá-lo das grandes idéias eruditas e desenvolver aquela sensibilidade e receptividade que permitirá a ele compartilhar da tradição com seus companheiros iniciados nos saberes eruditos.
- Universidade como campo de treinamento para as profissões liberais: instituição dedicada ao estudo das ocupações que exigem curso superior e treinamento especializado, cuja graduação se dá em duas partes uma básica e

⁴ Plano Nacional de Educação enviado pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998.



outra profissionalizante, e conclui-se com um diploma que habilita o estudante ao exercício de uma profissão.

- Universidade como agência de prestação de serviço: primando pela disponibilização dos seus saberes aos anseios sociais de contexto através da promoção de serviços, seja “vendendo” tecnologias, estudos, treinamentos, seja prestando assessoria ou assistência.
- Universidade como linha de montagem para o homem do sistema: universidade como uma firma capitalista, formando homens necessários ao mercado, e respondendo, enquanto processo de formação e desenvolvimento do conhecimento, à lógica do mercado.

Estrada (2000;14), falando das concepções de universidade, cita Dreze e Debelle, e Rossato, ao afirmar que as concepções de universidade se dividem em dois grandes grupos: “o idealista, ou Universidade do Espírito”, onde a universidade se desenvolve como centro de educação, pesquisa ou progresso; e “o funcional, ou Universidade do Poder”, onde a universidade é vista como um prestadora de serviços à nação.

No Brasil, conforme sua Constituição Federal de 1998, em seu artigo 207, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Portanto, para ser enquadrada como Universidade no Brasil é necessário agir nos campos do ensino, da pesquisa e da extensão; o que significa dizer que a universidade brasileira é tanto idealista quanto funcional, ficando sob a autonomia de cada instituição universitária a ênfase em um ou mais dos modelos acima.

Os próximos itens tratam os conceitos de planejamento estratégico aplicados nas universidades.

4. Planejamento estratégico em universidades

Lerner (1999) defende que o planejamento estratégico pode ajudar a universidade a enfrentar as tendências do segmento Ensino Superior, preparando-a para as adaptações que se farão necessárias. Destaca a necessidade de se repensar estrategicamente a universidade fazendo a seguinte citação:

“Instituições de ensino superior que não repensarem os seus papéis, responsabilidades e estruturas, podem esperar tempos difíceis na próxima década e próximas gerações. Algumas não irão sobreviver. Muitas terão que fazer muito mais com bem menos”.

Glassman & Rossy, n.d.(*apud* Lerner, 1999).

Estrada (2000;2-3) registra que, a exemplo das demais instituições de ensino superior, a universidade também passa por uma série de questionamentos “não apenas sobre seus objetivos e funções, mas também no que se refere à sua estrutura, organização e administração, assim como sobre a eficiência e qualidade do seu trabalho, seus serviços, e a maneira como vem empregando os recursos oriundos da sociedade.”

Estrada (2000) reforça a conveniência de realizar planejamento estratégico em universidades, a exemplo das demais organizações complexas. No entanto, diferentemente das organizações privadas, o planejamento estratégico nas universidades públicas precisa considerar alguns aspectos organizacionais e culturais típicos a essas universidades. Dos autores citados por Estrada, Cope é referenciado dizendo que:

“(..). apesar das diferenças fundamentais existentes entre as Empresas Privadas e as Instituições Públicas, as características essenciais de organização de ambas tornam o conceito de planejamento estratégico aplicável às universidades, pois ele diz respeito à necessidade de estabelecer sua missão, seu papel e os seus objetivos.”

Estrada (2000;56)

5. Aspectos únicos em um planejamento estratégico nas universidades públicas

Os estudos de Maiochi (1997), Meyer Jr. (1988), Lerner (1999), Estrada (2000), Zabotto (2003) e Costa (2003) permitem entender as diferenças entre o planejamento estratégico empresarial e o das universidades públicas. O quadro 02 - Planejamento Estratégico: diferenças entre o mundo dos negócios e a Universidade – destacará as diferenças mais marcantes.

Quadro 02

Planejamento Estratégico: diferenças entre o mundo dos negócios e a Universidade

Aspectos	Mundo dos negócios	Universidades
Consenso	Diretivo do tipo <i>top-down</i> . A relação patrão/empregado é muito clara e o poder central é bem definido. Estrutura pouco colegiada.	Devido à importância da governança compartilhada no gerenciamento de uma universidade, o envolvimento dos professores é vital e a construção de um consenso desde o começo é essencial. Destaque-se que o “poder centralizado” em universidades não é muito forte. Estrutura é fortemente colegiada.
Sistema de valores	Essencialmente voltado aos resultados financeiros.	Investimento a longo prazo na educação de pessoas.
Clientes	Aqueles que pagam, ou podem pagar, diretamente pelos serviços ou produtos. São facilmente identificáveis, permitindo segmentação e estabelecimento de objetivos e metas.	Universidades não têm um cliente bem definido; alunos, funcionários, comunidade e sociedade podem ser considerados “clientes”. Como consequência, definir metas e medir a efetividade de forma



		consistente com a missão da universidade é problemático.
Cultura	Cultura de mudança é inerente à necessidade de sobrevivência no mercado.	Pouco atenta ao ambiente externo, a demanda ainda é maior que a oferta e competição não é vista como um risco à sobrevivência. Voltada ao desenvolvimento e manutenção do saber, sua natureza favorece a preservação.
Planejamento estratégico como instrumento de integração	O produto final, o plano, é tão ou mais importante que o processo de planejamento. Um plano medíocre coloca em risco a sobrevivência da empresa.	A participação no “pensamento estratégico” é mais importante do que o produto final, o plano. Um plano medíocre, mas bem alinhado, é melhor do que um bom plano sem participação.
Recompensa	Privilegiam a participação financeira nos resultados, ou nos lucros da empresa, em especial se obtidos como fruto de sua estratégia.	De um modo geral as pessoas não são recompensadas em função do desempenho financeiro.
Comprometimento da Alta administração	O comprometimento é natural pois os ganhos da alta administração geralmente estão atrelados aos resultados; e a permanência nos cargos é função direta do sucesso da empresa.	Os ganhos da alta administração não estão atrelados aos resultados, e a permanência nos cargos, ou “fazer a sucessão”, está mais dependente das relações políticas do que dos resultados alcançados.
Acoplamento entre unidades ou órgãos	É essencial à sobrevivência da empresa; por exemplo: se vendas fecha mais contratos do que a produção é capaz de atender a empresa terá sérios problemas; se Pesquisa e Desenvolvimento não inova, marketing tem dificuldades em atrair a clientela.	Fracamente acoplada, suas unidades possuem razoável autonomia acadêmica, o que induz a igual autonomia administrativa; portanto, o fraco acoplamento deve ser considerado ao se projetar o processo de planejamento estratégico.

Fonte: elaboração própria

6. Recomendações gerais ao processo de planejamento estratégico

Certo e Peter (1993), Mintzberg (1994), Matus em entrevista a Huertas (1996), Costa (2003), FPNQ (2003) e Zabotto (2003) e permitem entender por alguns cuidados especiais na condução do processo de planejamento estratégico:



- **Não usar planejamento estratégico para justificar decisões da administração central:** decisões antipáticas e já esperadas por alguns segmentos, não devem ser “oportunistizadas” através do planejamento estratégico.
- **Não detalhar demasiadamente:** deixar o “como” para outro documento a fim de não comprometer a objetividade de um documento que se pretende orientador, e não ameaçar a flexibilidade necessária à operacionalização das ações de caráter estratégico.
- **Reforçar que o plano é dinâmico:** o planejamento estratégico não pode “engessar” a instituição, ao contrário, deve prepará-la para responder proativamente à dinâmica do ambiente.
- **Deixar claro que a indeterminação faz parte do cenário:** a análise de cenários não pode ter a pretensão de determinar o futuro, sempre que possível analisar mais de um cenário e prevendo estratégias para cada um deles.
- **Permitir objetivos de baixo investimento:** o caráter estratégico dos objetivos não tem haver com o valor de investimento que será demandado; mas sim com a importância dele na realização da visão de futuro. Portanto, objetivos de baixo valor podem, e devem, ser contemplados.
- **Separar o que é rotina do que é estratégico:** não ceder à tentação de discutir e contemplar aspectos do cotidiano só por que incomodam; deve-se resguardar o impacto direto do objetivo na consecução da visão de futuro.
- **Desdobrar e alinhar:** promover o desdobramento do planejamento em toda a estrutura organizacional, provocando o alinhamento da missão, visão e estratégias até o nível do colaborador. Esta recomendação é fator crítico de sucesso das estratégias.
- **Garantir uma agenda estratégica:** tornar freqüente encontros gerenciais sobre a evolução dos objetivos e projetos estratégicos a fim de estimular e apoiar a operacionalização dos planos de ação.
- **Discutir as ações de gestão e infraestrutura posteriormente:** em regra as questões de administração se relacionam ao “como”, e como tal devem ser contempladas em momento oportuno, posterior ao planejamento.
- **Preferir facilitador externo:** sempre que possível utilizar a figura do facilitador externo, que cuidará para que o seminário transcorra conforme planejado, não deixando o grupo se perder em discussões parciais ou de rotina.
- **Tornar o planejamento estratégico um processo de aprendizagem organizacional:** cuidar para que todos entendam que, a exemplo dos demais processos organizacionais, este é um processo que leva tempo para amadurecer; e que para tanto deverá ser previsto em ciclos de melhoria contínua com mecanismos que garantam a identificação e o tratamento das oportunidades de melhoria do próprio processo.

7. Conclusão

O declínio do volume de recursos públicos no financiamento do ensino superior e a pressão por aumento do número de vagas têm provocado as instituições de ensino superior a buscar mais intensamente outras fontes de recursos, a reduzir seus custos e rever suas estruturas e formas de ensino. Aliada a estas tendências, em especial no Brasil, o crescimento

das instituições privadas de ensino superior tem provocado uma certa competição pelos recursos oriundos das agências de fomento à pesquisa.

Fazer frente a estas tendências tem exigido das universidades um esforço estruturado e sistemático de alinhamento das percepções da comunidade acadêmica e uma definição institucional de prioridades de investimentos e ações. Para facilitar este alinhamento e construir coletivamente consensos em torno de prioridades institucionais, as universidades têm buscado lançar mão de práticas de gestão tais como planejamento estratégico.

A experiência das universidades públicas na adoção da prática de planejamento estratégico tem recomendado observar alguns aspectos que as distinguem das organizações com fins lucrativos, nas quais tal prática é mais largamente utilizada. Assim, é de se reforçar as seguintes diferenças:

- As universidades possuem estruturas colegiadas, em geral, com uma quantidade de conselhos deliberativos em número bem maior do que as empresas privadas, o que aumenta a necessidade de obtenção de consenso desde o início do processo.
- O comprometimento da alta administração tende a se dar menos por interesses em resultados financeiros e mais por resultados que dêem visibilidade política, pois os principais cargos são preenchidos por eleição, como também são eleitos os membros dos diferentes conselhos deliberativos. Isto faz com que a própria opção pela adoção da prática de planejamento estratégico demande uma ação política para obtenção de aval das instâncias colegiadas.
- Outra distinção diz respeito à qualidade do plano estratégico. Se na empresa privada a qualidade do plano pode colocar em risco a sobrevivência da empresa, na universidade pública, de um modo geral, a sobrevivência ainda não é uma preocupação presente, permitindo a produção de planos menos sensíveis aos possíveis riscos ou ameaças do ambiente externo. Planos assim concebidos tendem a explorar e criar estratégias mais voltadas ao seu ambiente interno, buscando tratar seus pontos fracos, e pouco focados no cliente ou no mercado. Tal aspecto se de um lado coloca em risco a qualidade do plano, de outro permite à universidade ser mais cuidadosa na obtenção do consenso, daí a afirmação de que para a universidade mais vale um plano “mediocre” mas bem “alinhado” do que um bom plano que não tenha sido legitimado pelo consenso.

Além dos cuidados acima, o sucesso do planejamento estratégico, dentre outros aspectos, dependerá de quão eficiente forem os mecanismos e a agenda que cuidará de promover o desdobramento e o alinhamento das decisões tomadas no planejamento estratégico.

Por fim, uma universidade pública que se quer centenária e melhor a cada dia deve se valer do planejamento estratégico como uma prática permanente de gestão; contudo, há de se considerar as diferenças que distinguem este processo na universidade, do praticado no mundo dos negócios, e atentar para as “boas práticas” referenciais naquelas organizações que já exercitam e estudam o processo há mais tempo.

Bibliografia

- BRASIL. **Plano Nacional de Educação**: PNE. Brasília: Ministério da Educação (MEC), 1998.
- CERTO Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. Tradução: Flávio Deni Steffen. São Paulo: Makron Books, 1993. 469p.
- COSTA, Eliézer Arantes da. **Gestão Estratégica**. 2^a. tiragem revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CUNHA, Cristiano J. C. A. **Planejamento Estratégico em Universidades**. Florianópolis: Publicação do NEST- Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.
- DELGADO FILHO, Adauto Bezerra. **Uma análise do processo de planejamento estratégico da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Universitário da Unicamp**. Campinas: Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2004. 199p. (MESTRADO PROFISSIONAL)
- ESTRADA, Rolando Juan Soliz. **Os Rumos do Planejamento Estratégico na Universidade Pública**: Um Estudo de Caso na Universidade Federal de Santa Maria. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 2000. 206p. (DOUTORADO)
- FPNQ. **CrITÉrios de Excelência 2003**: O Estado da Arte da Gestão para a Excelência do Desempenho e Aumento da Competitividade. São Paulo: Fundação Prêmio Nacional da Qualidade, 2003.
- _____. **Planejamento do sistema de medição do desempenho global**: relatório do comitê temático. São Paulo: FPNQ, 2001. 96 p.
- HUERTAS, Franco. **O Método PES**: *Entrevista com Carlos Matus*. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- LERNER, Alexandra L. **A Strategic Planning**: Primer for Higher Education. Califórnia State University. Califórnia: College of Business Administration and Economics, 1999. Disponível em <http://www.des.calstate.edu/strategic.html> Acessado em março de 2004.
- MAIOCHI, Neusa Fátima. **As Organizações Universitárias e o Processo de Decisão**. In: FINGER, Almeri Paulo (org.). *Gestão de Universidades: novas abordagens*. Curitiba: Champagnat, 1997. pp.. 217 - 294.



- MEYER JR., Victor. **Considerações Sobre Planejamento Estratégico na Universidade.** In: FINGER, Almeri Paulo (org.). *Universidade: Organização, Planejamento, Gestão.* Florianópolis: UFSC/CPGA/NUPEAU, 1988. pp. 53 - 69.
- MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners* New York : Free,1994. 458p.
- UNESCO. **Documento para Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior.** Tradução: Laura A. Ferrantini Fusaro. Educ. Bras. Brasília, 1^o. sem. 1995: p153-221.
- WOLFF, Robert Paul. **O ideal da universidade.** Tradução de Sonia Veasey Rodrigues, Maria Cecília Pires Barbosa Lima. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1993, 202p.
- ZABOTTO, Marco Antonio Cavasin. **Planejamento Estratégico na UFSCar.** PLANES: Planejamento Estratégico – Fase II – vol. 3. Ciclo de Palestras. Campinas: Unicamp/Coordenadoria Geral da Universidade, Abril 2003.