

## **Gestão Estratégica de Universidades: Análise comparativa de instrumento de planejamento e gestão**

Autoria: Arnaldo Rosa de Andrade

**Resumo:** *tal como é prática habitual em outras organizações, as universidades necessitam utilizar uma variedade de recursos, necessitam formular estratégias e desenvolver sistemas de planejamento, para alcançar os resultados desejados. Entretanto, estas apresentam uma série de características particulares que praticamente impedem que as contribuições provenientes das teorias tradicionais da administração possam ser aplicadas a elas com êxito. Desta forma, as universidades devem ser estudadas como um tipo específico de organização complexa cujas características exigem que a adoção de modelos ou de critérios de gestão deva ocorrer de uma forma diferente do que sucede em outras organizações tanto, do setor público como do privado. Assim, a luz da análise teórica, da análise documental e das entrevistas realizadas com dirigentes das universidades analisadas (FURB e UNIVALI), este artigo discute ditas características e oferece propostas de ação no campo da estratégia que possam ser úteis aos dirigentes das organizações universitárias.*

**Palavras-chave:** organizações complexas, universidade, características organizacionais, estratégia, gestão.

### **1 INTRODUÇÃO**

As universidades possuem metas a cumprir, necessitam utilizar uma variedade de recursos e necessitam formular estratégias e desenvolver sistemas de planejamento para alcançar os resultados desejados, o que exige um aperfeiçoamento constante em seus processos de gestão. Tal exigência tem produzido tentativas de se transferir instrumentos próprios das empresas de negócio para as instituições acadêmicas. Esta transferência, entretanto, não pode ocorrer como se fosse um "simples empréstimo" das práticas das organizações empresariais, nem tampouco ser levada a cabo da mesma forma que tradicionalmente fazem estas. É necessário considerar e "respeitar" as características peculiares às organizações universitárias.

As universidades apresentam particularidades que as difere substancialmente de outras organizações tanto do setor público como do privado, o que praticamente impede que as contribuições oriundas da administração convencional possam vir a ser implementadas com sucesso à realidade das instituições acadêmicas. A este respeito, Baldrige (1982) afirma que as características organizacionais das instituições acadêmicas são tão diferentes das demais que as teorias tradicionais da administração não podem ser aplicadas a elas sem se considerar cuidadosamente se funcionam neste cenário acadêmico único.

Em função deste fato, os dirigentes das organizações universitárias enfrentam continuamente um dilema: por um lado os administradores profissionais indicam ou sugerem medidas a serem adotadas pelas instituições acadêmicas e, por outro, os dirigentes universitários sabem muito bem, ou intuem, que geralmente não podem agir de acordo com a forma que é recomendada. Os primeiros partem de referenciais proporcionados pela ciência da administração, enquanto que os segundos recusam tais propostas baseados no conhecimento que possuem da realidade universitária e do contexto particular em que este se desenvolve (Rodríguez, 1983).

Kast; Rosenzweig (1987) concordam igualmente com esta posição quando afirmam que a universidade "é uma instituição única na sociedade", e que "os sistemas tecnológico, estrutural, psicosocial e administrativo da universidade são expressamente diversos das outras organizações.

Assim, este artigo aborda, ao nível teórico, as características peculiares das organizações universitárias, e discute a aplicação do planeamento estratégico no cenário académico.

Por outra parte, ao nível empírico, estabelece uma comparação entre duas universidades brasileiras com a finalidade de se analisar as características fundamentais dos seus respectivos processos de formulação de estratégias e gestão.

Assim, não se pretende, com este artigo, discutir as possibilidades de se fazer uma simples transferência ou “empréstimo” das práticas das empresas de negócio, nem sugerir a utilização de instrumentos de gestão da mesma maneira que tradicionalmente fazem estas. O que se pretende é apresentar um sistema de planeamento que possa ser levado a cabo mediante a consideração e o “respeito” das características fundamentais das organizações universitárias.

### **1.1 Problema de investigação**

Quando se considera o esforço que realizam os pesquisadores no campo da estratégia com a finalidade de apoiar a atividade empresarial e, se avalia, simultaneamente, a dimensão do mesmo em outros tipos de organização como as universitárias se detecta uma grande diferença.

Isto permite vislumbrar que existe uma necessidade imediata de se ampliar as linhas de pesquisa que, desde a perspectiva da estratégia, apresentem novas contribuições às universidades.

Neste marco de referência, situa-se o presente artigo, o qual visa responder as seguintes questões:

1. Quais são e como se manifestam as características peculiares das organizações universitárias?
1. Desde o ponto de vista da formulação de estratégias e gestão, em que afetam estas características?
2. É possível configurar um modelo de planeamento estratégico que possa ser aplicado nas organizações universitárias?
3. Que recomendações de atividades, no campo da estratégia e gestão, poderiam ser úteis para os dirigentes das universidades?

### **1.2 Objetivos concretos**

A partir do suposto de que as universidades são organizações dotadas de características peculiares, o objetivo deste artigo é analisar, de maneira teórica e empírica, quais são e como se manifestam ditas características e, a partir delas, oferecer propostas de ação que possam ser úteis aos dirigentes das universidades.

## **2 AS CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS DAS UNIVERSIDADES**

As principais peculiaridades das organizações universitárias que conduzem a esta afirmação, de acordo com Baldrige (1971 e 1982), Cohen e March (1986), Goulart e Cunha (1999) Lanzillotti (1997), Maassen e Potman (1990), Mintzberg (1991, 1993 e 1995), Schwartzman (1996) e Vught (1988 e 1989) são as seguintes:

- (1) Multiplicidade e inconsistência de objetivos: além de se dedicar a uma missão extremamente complexa, tal como é a preservação, a geração e a difusão do saber, as universidades geralmente possuem objetivos institucionais estabelecidos de uma maneira muito ampla, o que gera dificuldades intensas para se definir metas operacionais;
- (2) Autonomia de seus profissionais: as universidades se caracterizam, também, pela predominância de trabalhos complexos e por tarefas operacionais que são realizadas por

profissionais altamente especializados que possuem um elevado grau de autonomia sobre suas próprias atividades. Estes profissionais não apenas controlam seu próprio trabalho, senão que também adquirem muito controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam. Isto ocorre porque, de uma forma bastante diferente das demais organizações, onde predomina o poder de natureza hierárquica, as universidades têm sua base na autoridade de natureza profissional, ou poder dos conhecimentos técnicos;

(3) Complexidade tecnológica: enquanto que nas organizações empresariais são desenvolvidas tecnologias específicas para necessidades determinadas, adotando formas racionais, padronizadas e rotineiras para assegurar a eficiência de seus processos produtivos, as universidades convivem com uma situação muito mais complexa. A multiplicidade e a inconsistência de seus objetivos, a predominância de trabalhos complexos e o elevado grau de autonomia de seus profissionais, dificultam o estabelecimento de mecanismos de coordenação e controle, impedindo a adoção de uma tecnologia racional e padronizada.

(4) Fragmentação de sua estrutura: em função de suas peculiaridades, a diferenciação nas universidades se manifesta de uma forma muito característica, isto é: as diversas áreas de conhecimento, constituídas por diferentes grupos de especialistas, são as que servem de base para a divisão em unidades ou departamentos. Estas áreas de conhecimento formam blocos que determinam a sua típica estrutura organizacional, que se distingue por uma abundante fragmentação. Em toda a organização existem *células especializadas* livremente unidas. Assim, as organizações universitárias apresentam outra peculiaridade - enquanto que na maioria das organizações complexas a integração constitui um elemento básico do êxito, as universidades são, por natureza, "organizações não integradas", estruturadas ao redor de especialistas.

(5) Disseminação de seus processos de tomada de decisão ao longo de um grande número de unidades e de atores: a tomada de decisões nas organizações burocráticas tradicionais e o grau em que o poder está mais concentrado ou difundido resulta da autoridade de natureza hierárquica (ou poder de posição). Nas organizações universitárias a autoridade e, conseqüentemente, o poder para a tomada de decisões tem sua origem no poder dos conhecimentos. Desta forma, ao invés de apresentar uma clara definição da autoridade escalar desde a cúpula até os níveis hierarquicamente inferiores, o que se verifica nas universidades é uma grande dispersão de poder.

### **3 AS UNIVERSIDADES E AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO FUNCIONAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS**

Todas as características peculiares das organizações universitárias anteriormente descritas tornam evidente que os processos de formulação de estratégia e gestão não podem apresentar-se da mesma forma em que nas organizações empresariais.

Uma instituição caracterizada por uma missão e por objetivos muito amplos, por uma elevada autonomia de seus profissionais, por uma tecnologia altamente complexa e por uma estrutura fragmentada e com uma grande dispersão do poder de tomada de decisões não pode ser administrada com a mesma racionalidade utilizada nas empresas de negócio. Por estas razões é necessário analisar o modelo de governo que melhor explica o que frequentemente passa nas universidades.

Neste sentido, após analisar Weber (1969 e 1979), Baldrige (1971 e 1982), Millet (1962), Taylor (1983), Weick (1976), Motta e Pereira (1981) e Cohen e March (1986), entre outros, foi possível extrair quatro diferentes modelos de governo, mas não necessariamente independentes, cuja apresentação considera-se muito importante para facilitar o entendimento do processo de gestão das organizações universitárias. Estes modelos são: (1) modelo burocrático, (2) modelo político, (3) modelo colegiado e, (4) modelo da anarquia organizada.

### 3.1 Modelo burocrático

No modelo burocrático a suposição fundamental está baseada em características tais como a racionalidade organizacional, o caráter legal das regras e normas administrativas, o princípio da hierarquia, o caráter impessoal nas relações, a divisão racional do trabalho e autoridade limitada através da atribuição de poderes específicos, cuja finalidade é garantir a “eficiência máxima” a luz dos objetivos da organização.

Estas características descrevem as organizações como unidades sociais plenamente racionais e eficientes, o que nunca se realiza em sua plenitude, uma vez que a previsão falha, o comportamento de seus membros nunca é totalmente previsível, a racionalidade, muitas vezes, dá lugar a improvisação e, também, o estabelecimento de rotinas e de tarefas estáveis com base na eficiência geralmente ficam comprometidas pela exigência de mudanças rápidas. Desta maneira, sempre há um maior ou menor grau de imprevisão dentro das organizações, o que impossibilita a forma ideal de burocracia.

Assim, ainda que o modelo burocrático em sua forma ideal nunca seja realizado, este se caracteriza pela crença em uma estrutura hierarquizada, unitária e integrada por uma burocracia formal, no qual as estratégias são desenvolvidas com a máxima exatidão possível e em sintonia com os objetivos organizacionais.

Por causa das características fundamentais mencionadas anteriormente, a aplicação do modelo burocrático é muito limitado nas instituições de ensino superior.

### 3.2 Modelo político

O modelo proposto por Baldrige (1971 e 1982), tem a finalidade de explicar o funcionamento das organizações universitárias, cuja compreensão exige o conhecimento de cinco pontos de análise:

(1) *As características da estrutura social:* as universidades são organizações que estão fragmentadas em grupos com estilo de vida e interesses políticos basicamente diferentes. Estas diferenças levam freqüentemente ao conflito, porque os interesses de um grupo podem prejudicar a outro. Desta forma, sob a perspectiva do modelo político, é importante examinar este cenário social com seus grupos fragmentados, com suas aspirações e metas distintas e com pretensões em conflito.

(2) *O processo de articulação de interesses:* no contexto social das universidades existem muitas articulações de interesses e muitas tentativas de intervenção política provenientes de agentes externos, do professorado, dos estudantes e do pessoal da administração. Neste emaranhado político há um processo fundamental de articulação de interesses onde os grupos tentam, de diversas maneiras, influenciar de forma efetiva para obter ações favoráveis por parte dos encarregados de tomar decisões.

(3) *O cenário legislativo:* os corpos legislativos da universidade respondem às pressões que se exercem sobre eles, e tentam transformar o conflito em uma política viável desde o ponto de vista político. Neste processo, as comissões se reúnem para empreender negociações, para articular interesses, para elaborar compromissos e para traduzir as pressões dos grupos em políticas formais.

(4) *A formulação de políticas:* depois da articulação de interesses e das etapas de conflitos e de compromissos, empreende-se a ação legislativa, da qual resultam os compromissos da organização com uma série de ações alternativas possíveis e uma série de metas e valores.

(5) *A execução de políticas:* finalmente, depois que a batalha oficialmente termina, a política resultante é entregue nas mãos dos burocratas, para sua execução rotineira. Isto, entretanto,

pode não ser o final do conflito, porque os perdedores podem começar um novo episódio de articulação de interesses. Além disto, a efetivação da política nova pode gerar tensões novas, com novos interesses criados que conformam e instigam um novo ciclo de conflito político.

Comparativamente com o anterior, este modelo está mais próximo ao que se costuma apresentar nas universidades, onde é muito limitada a utilização da autoridade formal, tal como presume o modelo burocrático. Além disto as universidades constituem "sistemas semiautônomos" onde as faculdades, os centros, os departamentos, etc. funcionam como "pequenos estados soberanos" que seguem interesses próprios, com muitos objetivos e estratégias próprias. Estas particularidades, entre outras, "aproximam" as características gerais do funcionamento das universidades ao modelo político.

### **3.3 Modelo colegiado**

O modelo colegiado rechaça a imagem da organização burocrática baseada em princípios tais como a formalidade, a racionalidade e a impessoalidade. Entretanto, ainda que aceite que as universidades possuem uma estrutura fragmentada por grupos de interesses divergentes, supõe que a dinâmica do consenso existente entre os indivíduos e os grupos conduz a um processo de tomada de decisões que resulta coerente com os objetivos e com as metas organizacionais.

As organizações burocráticas se caracterizam pela busca de uma eficiente realização de objetivos, pelo uso da autoridade para impor planos adotados pela administração central e por uma forte hierarquia, o que não ocorre no mundo acadêmico. Nas universidades os objetivos são compartilhados por indivíduos que possuem diferentes papéis e especialidades, mas formam uma "comunidade de estudiosos" que compartilham objetivos e metas comuns para a organização.

Assim, acredita-se que este modelo também apresenta uma "certa proximidade" com o que ocorre geralmente nas instituições de educação superior, ainda que a ênfase na harmonia e no consenso seja um pouco exagerada.

### **3.4 Modelo da anarquia organizada**

Não se trata na realidade de um modelo de gestão ou de tomada de decisões, senão que é sobretudo um termo sugerido por Cohen e March em seu livro *ledearship and ambiguity* para explicar, de forma abreviada, as instituições acadêmicas.

Este conceito foi desenvolvido a partir da análise das características peculiares das organizações universitárias, tais como as metas institucionais que geralmente estão definidas de uma forma muito vaga; os profissionais que possuem uma grande autonomia para tomar decisões, e a tecnologia que geralmente é complexa e pouco clara, etc. O suposto desta concepção é que as universidades diferem radicalmente da burocracia bem estruturada.

Segundo este conceito, a universidade constitui uma "anarquia organizada" onde cada indivíduo é visto como se tomasse decisões autônomas - os professores decidem se vão ensinar, quando e o que vão ensinar. Os estudantes decidem se vão aprender, quando e o que vão aprender, e os legisladores e os doadores decidem se vão apoiar, quando e o que vão apoiar. Em suma, de acordo com a anarquia organizada, as universidades são organizações onde os "recursos generosos" permitem que as pessoas movam-se em direções diferentes, sem coordenação; onde os dirigentes são relativamente débeis (não mandam, negociam) e não planejam de forma ampla, mas facilitam a continuidade de um processo no qual "as decisões não são tomadas, elas acontecem".

#### 4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO MEIO UNIVERSITÁRIO

Pelo que se há discutido até agora, é possível afirmar que “é evidente” que a aplicação do planejamento estratégico nas universidades deve apresentar-se de uma forma diferenciada, quando se compara com o que se desenvolve nas organizações empresariais.

A este respeito, Mintzberg (1991) afirma que está comumente assumido que as estratégias são formuladas antes de serem postas em prática, e que o planejamento é o processo central para que as mesmas sejam levadas a cabo. Nas universidades, entretanto, estes imperativos se contradizem completamente, uma vez que muitos temas estratégicos estão sob o controle direto de profissionais individuais. Em outros casos, tais temas não podem ser decididos nem por profissionais individuais nem pelos dirigentes centrais, senão que requerem a participação de diversas pessoas dentro de um processo coletivo complexo.

Por esta razão, o planejamento nas organizações universitárias não pode ocorrer de forma centralizada, através de um processo desenvolvido de cima para baixo. É necessário considerar que a definição da missão, dos objetivos e das ações necessárias para alcançá-los implica a participação de muitas pessoas com interesses divergentes, e que as mesmas estão situadas em diferentes unidades que constituem “sistemas autônomos”, tais como as faculdades, os centros, os departamentos, os institutos de pesquisa, etc.

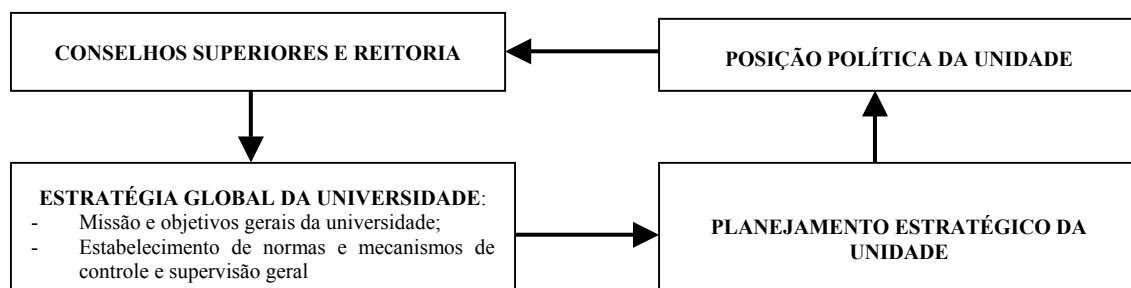
Em função desta circunstância as universidades devem apresentar, de fato, um conjunto de processos diferentes de planejamento estratégico, mas não necessariamente incoerentes. Isto é, ainda que haja decisões ou orientações gerais, originadas da administração superior (conselho de administração; conselho de ensino, pesquisa e extensão; reitoria, etc.) cada uma das unidades desenvolverá o seu próprio processo de planejamento estratégico.

Assim, a aplicação da metodologia do planejamento estratégico no meio universitário deve apresentar-se de uma forma descentralizada e específica para cada uma das diferentes unidades que a compõem.

Mas especificamente, a administração superior inicia o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico definindo a missão e os objetivos gerais da universidade, tal como ilustra a figura 2. É necessário considerar, entretanto, que os principais integrantes da equipe diretiva da universidade (tais como o reitor, os pró-reitores, e os membros dos conselhos superiores) são professores e geralmente sustentam os mesmos valores do corpo docente. Portanto, as decisões ou orientações gerais emanadas da alta administração estão sujeitas às influências da posição política de cada unidade, principalmente daquelas que possuem alguns de seus membros compartilhando a responsabilidade administrativa da alta direção ou atuando como membro dos conselhos superiores.

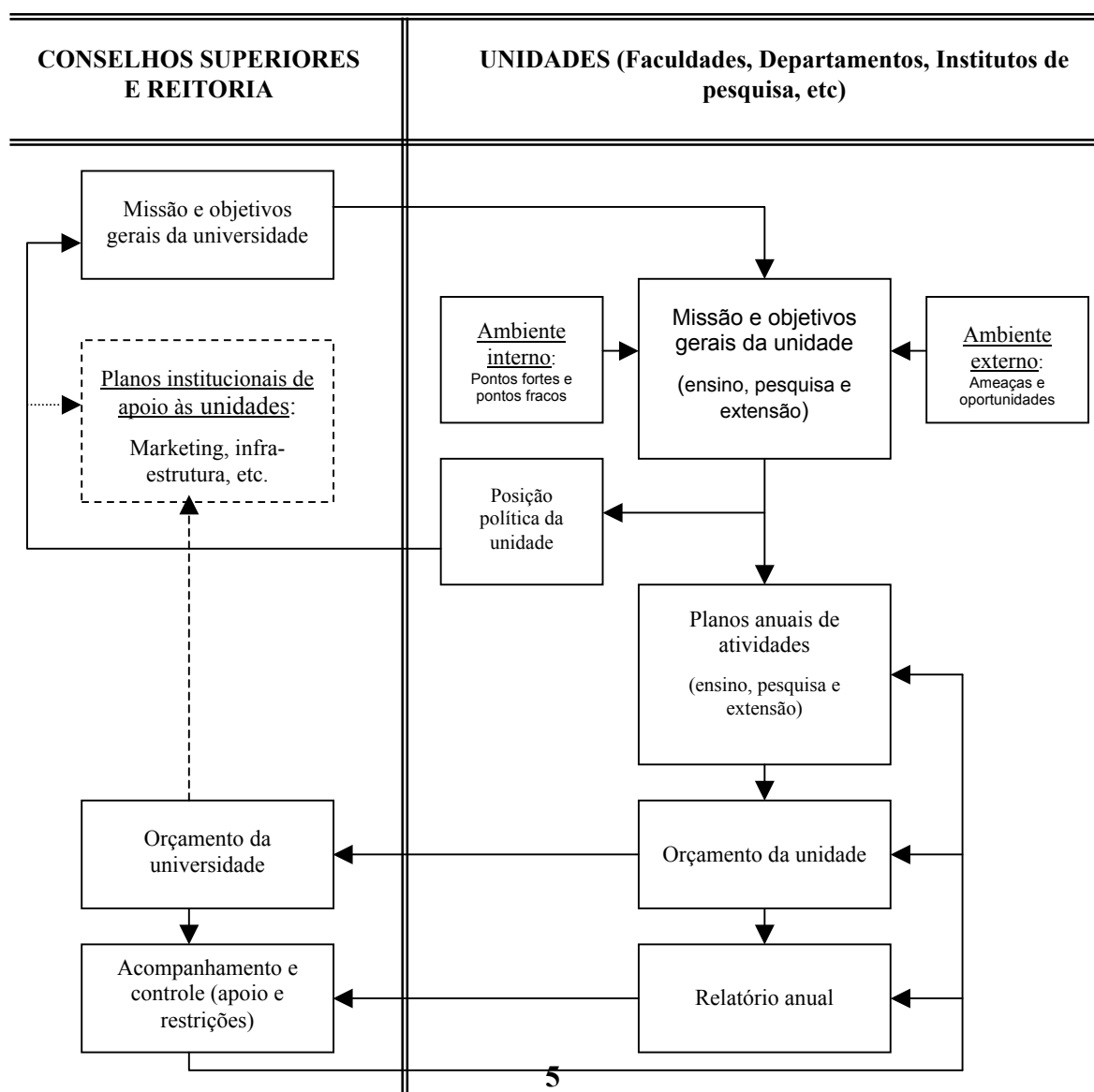
Por esta razão, a posição política de cada unidade, em maior ou menor grau, exerce influência sobre os conselhos superiores, sobre a reitoria e as pró-reitorias e, conseqüentemente, sobre a formulação da estratégia global da universidade, o que constitui um ciclo que pode ser esquematizado tal como ilustra a figura 1.

Figura 1: ciclo de influências do processo de formulação de estratégias nas universidades



A figura 1 mostra que: (1) inicialmente, a administração superior define a missão e os objetivos gerais da universidade e estabelece mecanismos de controle e de supervisão geral; (2) posteriormente cada unidade trata de desenvolver um processo de planejamento estratégico que atenda suas particularidades e seus interesses, ainda que tenham que levar em conta as orientações gerais da alta administração; (3) as diferentes unidades, através de seus representantes nos conselhos superiores e na reitoria, tratam de influenciar as decisões da alta administração (posição política da unidade).

Figura 2: esquema geral do processo de planejamento estratégico na universidade (modelo proposto)



O desenvolvimento deste processo pode ocorrer de maneira diferente, dependendo da unidade. Entretanto, ressaltando-se diferenças de estilo, ou forma de apresentação, os seus passos podem ser desenvolvidos de acordo com o que ilustra a figura 2, cujas etapas incluem:

1. A definição da missão e dos objetivos gerais da universidade, os quais servirão como orientações gerais para o desenvolvimento dos processos de planejamento ao nível de unidade.
2. A definição da missão e dos objetivos particulares por parte de cada unidade, cuja finalidade é esclarecer seus propósitos fundamentais e específicos.
3. A análise externa, que consiste no desenvolvimento de uma sistemática de análise do ambiente externo, pretendendo identificar as ameaças e as oportunidades incidentes tanto sobre a universidade como um todo como sobre a unidade, de forma específica.
4. A análise interna, que trata de identificar os pontos fortes que atuam como facilitadores, e dos pontos fracos que atuam como inibidores da capacidade, tanto da universidade como um todo como da unidade, especificamente, de cumprir suas finalidades.
5. A definição da posição política da unidade, que trata da definição de estratégias para influenciar/participar das decisões institucionais através da atuação de seus representantes na administração e nos conselhos superiores da universidade.
6. A definição dos planos anuais de atividades, onde a unidade procura definir os resultados concretos que se compromete alcançar no transcurso do ano acadêmico.
7. A elaboração de orçamentos, tanto ao nível de unidade como da universidade como um todo.
8. A elaboração de relatórios anuais por parte da unidade, para que a administração superior possa acompanhar o desenvolvimento de suas atividades.
9. A elaboração, por parte da administração superior, de planos institucionais de apoio às unidades, tais como o plano de marketing e o plano de desenvolvimento da infra-estrutura da universidade, cuja finalidade é apoiar o desenvolvimento das atividades por parte das diferentes unidades.

## **6 METODOLOGIA UTILIZADA**

O presente trabalho, quanto aos seus fins, constitui um estudo descritivo, orientado à busca de informações na área da gestão/planejamento de universidades, e quanto aos meios de pesquisa, se caracteriza como um estudo de caso que tem como foco de análise as seguintes instituições: Universidade Regional de Blumenau – FURB, localizada em Blumenau, Santa Catarina, e Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, localizada em Itajaí, Santa Catarina.

### **6.1 Plano geral do processo de pesquisa**

O estudo foi desenvolvido, inicialmente, através de uma análise teórica. Por outra parte, ao nível empírico, este foi levado a cabo a partir da análise de duas instituições, utilizando-se dois instrumentos para a coleta de dados: a análise documental e a entrevista.

A escolha de duas unidades de análise e de dois instrumentos de coleta de dados teve a finalidade de constatar se os resultados obtidos através de diferentes fontes pessoais e documentais produziriam os mesmos resultados, aumentando a validade e a confiabilidade da pesquisa realizada.

A análise teórica tratou de examinar as características gerais das organizações universitárias, destacando suas peculiaridades, discutindo, também, a aplicação do planejamento estratégico nas universidades.

A análise documental, obtida através dos estatutos, de regimentos, de relatórios e de outros documentos teve como finalidade a obtenção de informações capazes de permitir a descrição dos principais processos de planejamento e gestão das universidades analisadas.



As entrevistas semi-estruturadas, aplicadas a uma amostra de trinta e dois dirigentes e/ou representantes universitários nos conselhos superiores, tiveram a finalidade de tratar dos sistemas de planejamento e gestão das duas instituições.

## **7 RESULTADOS OBTIDOS**

### **7.1 Análise teórica**

A partir da análise teórica realizada e principalmente da consideração das características fundamentais das universidades, foi possível configurar um modelo de gestão que, segundo o ponto de vista do autor, pode ser posto em prática por estas.

Dito modelo, apresentado anteriormente, inclui:

(1) Em função de suas características peculiares, os processos de formulação de estratégias e gestão nas organizações universitárias não podem apresentar-se de forma centralizada, através de um processo desenvolvido de cima para baixo e dirigido para a universidade como um todo.

(2) As universidades apresentam, de fato, um conjunto de processos diferentes de formulação de estratégias e gestão, os quais não são necessariamente incoerentes. Isto é, ainda que hajam algumas decisões ou orientações gerais, originadas da administração superior, cada uma das unidades desenvolverá seu próprio processo de formulação de estratégias de acordo com suas necessidades, particularidades e interesses.

(3) Em linhas gerais, o modelo proposto anteriormente pode ser levado a cabo da seguinte forma: inicialmente as unidades devem observar os estatutos da universidade, as normas legais, a missão, os objetivos gerais da instituição e as orientações gerais da alta administração. A partir desta observação, cada unidade desenvolverá sua própria estratégia global, a qual inclui a exposição da missão da unidade, a definição de seus objetivos e de estratégias de ação para alcançá-los.

Neste processo, o planejamento estratégico das unidades resulta de um conjunto de influências que inclui: as orientações gerais da alta administração; as influências do ambiente externo, através do oferecimento de ameaças e de oportunidades tanto a universidade como um todo como para a unidade de forma específica; os pontos fortes do ambiente interno que atuam como facilitadores, e os pontos fracos, que atuam como dificultadores da capacidade tanto da universidade como um todo como da unidade, especificamente, para cumprir suas finalidades.

### **7.2 Estudo empírico**

Com a finalidade de verificar a validade tanto do modelo proposto na análise teórica, assim como das demais afirmações apresentadas, foi desenvolvido o estudo empírico, o qual foi levado a cabo através da análise documental e da realização de entrevistas com dirigentes das duas universidades analisadas.

#### **7.2.1 Análise documental**

A análise documental permitiu a descrição dos processos que as universidades analisadas declaram formalmente estar realizando em termos de formulação de estratégia e gestão das atividades de ensino, pesquisa e extensão, onde ficou caracterizado:

Em todas as duas universidades, de acordo com os Estatutos, Regimentos, e demais normas analisadas foi constatado que a administração superior (Reitoria, Pró-reitorias e Conselhos Superiores) são responsáveis pelo exercício de atividades tais como aprovação de linhas gerais de atuação da universidade; atuação como órgão deliberativo, normativo, de consulta e de orientação geral em assuntos de política administrativa e de planejamento universitário; elaboração e estabelecimento de normas gerais, de controle financeiro, etc.

Foi constatado também, através da análise documental, que a alta administração não tem como atribuição, ou responsabilidade, o desenvolvimento de processos de planejamento ou a formulação de estratégias que sejam implementadas de uma maneira centralizada e dirigida para a universidade como um todo.

De igual forma, quando se analisou o que as universidades declaram formalmente estar realizando, verificou-se que a gestão/planejamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão universitária não constituem processos centralizados, senão descentralizados e levados a cabo pelas unidades.

No caso do **ensino**, em todas as duas universidades analisadas exercem somente atividades de natureza normativa, permissiva e de regulamentação geral, enquanto que o planejamento, a organização e o desenvolvimento destas atividades constituem uma responsabilidade de unidades tais como centros, departamentos, etc.

Sobre as atividades de **pesquisa**, ficou igualmente constatado que as unidades (departamentos ou institutos) são os responsáveis por seu planejamento, organização e desenvolvimento. Assim, o papel da alta administração neste processo se restringe (1) a análise e a tomada de decisão sobre a autorização para o início do desenvolvimento dos projetos de pesquisa, (2) ao exercício da supervisão geral a partir da análise dos relatórios de pesquisa e, (3) a definição das linhas de pesquisa que devem ser apoiadas pela universidade.

Em síntese, pode-se afirmar que segundo o que foi constatado em seus documentos oficiais, nas duas universidades analisadas, praticamente todo o processo de planejamento, formulação de estratégias e de gestão das atividades de pesquisa constitui uma responsabilidade das unidades.

Quanto a **extensão**, de acordo com as informações obtidas através da análise documental, a alta administração das duas universidades analisadas restringem sua atuação ao exercício de atividades de natureza geral, não exercendo portanto a faculdade de instituir e/ou desenvolver sistemas de planejamento.

### 7.2.2 Entrevistas realizadas

Com as informações obtidas através das entrevistas realizadas, foi possível constatar que existe muita semelhança entre as opiniões dos dirigentes entrevistados no que se refere as características gerais da gestão/planejamento das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, além de outros sistemas de planejamento existentes nas duas universidades.

Sobre as atividades de **ensino**, verificou-se que existe um consenso entre os dirigentes entrevistados, uma vez que 100 % na FURB, e 93,75 % na UNIVALI afirmaram que o planejamento das atividades de ensino constitui uma atividade que é desenvolvida de maneira descentralizada, ao nível de unidade.

O planejamento das atividades de ensino constitui uma responsabilidade das unidades que, quando há interferência da alta administração, esta se restringe ao exercício da faculdade de orientação geral.

No que diz respeito a **pesquisa**, verificou-se também que existe um acordo de opiniões entre os dirigentes entrevistados da FURB e da UNIVALI, uma vez que em todos os dois casos 100 % afirmaram que dita atividade é planejada e desenvolvida ao nível de unidade, sem que

haja interferências da alta administração, a qual se restringe a decisão sobre a autorização para o início dos projetos e a supervisão geral através dos relatórios de pesquisa.

Sobre as atividades de **extensão**, verificou-se que, de acordo com a opinião dos dirigentes entrevistados, estas também são desenvolvidas de forma descentralizada, sob a responsabilidade de unidades com administração própria, ou através dos serviços universitários que, geralmente, constituem um encargo das unidades.

No caso da FURB, 87,50 % dos entrevistados consideram que a extensão universitária constitui uma responsabilidade das unidades, e que a alta administração participa apenas através do exercício da supervisão e da coordenação geral. Na UNIVALI o percentual dos dirigentes que compartilham a mesma opinião é de 93,75 %,.

Além das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, foram coletadas as opiniões dos dirigentes entrevistados a respeito dos seguintes temas: (1) planejamento de intercâmbio com outras instituições, (2) planejamento de investimentos, (3) processos de formulação de objetivos, (4) tipo de planejamento segundo a variável tempo, (5) características gerais dos sistemas de planejamento da universidade como um todo e, (6) características gerais do funcionamento da universidade.

Sobre o **planejamento de intercâmbio com outras instituições**, no caso da FURB, não houve um acordo de opiniões entre os entrevistados, uma vez que 50 % deles afirmaram que se trata de um sistema de planejamento que é levado a cabo de maneira descentralizada, enquanto que os demais 50 % consideram que dito sistema é levado a cabo de forma centralizada e dirigida para a universidade como um todo. No caso da UNIVALI, estes percentuais são respectivamente 31,25 % e 68,75 %.

No que diz respeito ao **planejamento de investimentos**, ficou constatado que as duas universidades apresentam um alto grau de centralização, uma vez que em todos os dois casos, 100 % dos dirigentes entrevistados afirmaram que se trata de um sistema de planejamento que é elaborado pela alta administração e dirigido para a universidade como um todo.

Quanto as características gerais dos **processos de formulação de objetivos**, as opiniões dos entrevistados são as seguintes: na UNIVALI, 62,50 % dos entrevistados afirmaram que as unidades costumam traduzir os objetivos gerais que figuram nos Estatutos da Universidade em objetivos mais concretos e mais detalhados, capazes de esclarecer os resultados que devem ser alcançados no transcurso de um determinado período de tempo; 25 % consideraram que as unidades costumam definir seus próprios objetivos, porém, de uma maneira muito ampla e que não são capazes de esclarecer os resultados concretos que devem ser alcançados, e 12,50 % afirmaram que as unidades não possuem objetivos formalmente definidos.

No caso da FURB, estes percentuais são respectivamente 31,25 %; 31,25 % e 37,50 %.

Sobre o **planejamento segundo a variável tempo**, verificou-se que existe uma “tendência” ao predomínio do planejamento de curto e/ou médio prazo, uma vez que 68,25 % dos entrevistados da FURB, e 56,25 % da UNIVALI compartilham esta opinião. Entretanto, é importante ressaltar também que 12,50 % dos entrevistados da FURB, e 31,25 % da UNIVALI afirmaram que predomina o planejamento de longo prazo.

Quanto as **características gerais dos sistemas de planejamento da universidade como um todo**, 62,50 % dos entrevistados da UNIVALI, e 50 % da FURB são de opinião de que predomina um sistema de planejamento dirigido para a solução de problemas e crises e/ou para a programação de atividades internas da universidade. Ao mesmo tempo, 31,25 % da UNIVALI, e 43,75 % de FURB consideram que predomina um sistema de planejamento que inclui tanto as atividades internas quanto as relações com o ambiente externo.

É destacável que, a maior parte dos dirigentes entrevistados consideram que predomina a preocupação com a solução de problemas e crises e/ou com a programação de atividades internas.

No que diz respeito as **características gerais do funcionamento da universidade**, 81,25 % dos entrevistados da FURB consideram que, quando se analisa a universidade como um todo, sob uma visão geral, predomina o modelo político. Entretanto, quando se analisa ao nível de unidade, predomina o modelo colegiado, principalmente por efeito da estrutura colegiada que facilita o consenso entre seus atores. Ao mesmo tempo, 18,75 % são de opinião que predomina o modelo político, tanto na universidade como um todo como ao nível de unidade. No caso da UNIVALI, 43,75 % afirmaram que quando se analisa a universidade como um todo, predomina o modelo político, e quando se analisa ao nível de unidade, predomina o modelo colegiado. 31,25 % são de opinião que o modelo colegiado predomina tanto na universidade como um todo como ao nível de unidade. Finalmente, 25 % afirmaram que, dependendo da unidade, predomina tanto o modelo político como o colegiado ou o burocrático.

## 8 CONCLUSÃO

Finalmente, em função de tudo que se a discutido anteriormente, se conclui que:

- (1) As análises realizadas, tanto ao nível teórico como empírico, produziram o mesmo resultado. Assim, ainda que não se pretenda considerar os mesmos como “generalizáveis”, se acredita que os dirigentes das organizações universitárias, em geral, podem identificar neste estudo algumas contribuições úteis para o desenvolvimento de suas atividades.
- (2) A estratégia global das universidades não resulta de um processo de planejamento centralizado e desenvolvido de cima para baixo, senão de um ciclo de influências entre a alta administração e as diversas unidades.
- (3) Ainda que haja decisões, orientações gerais ou mecanismos de controle instituídos pela alta administração, cada uma das unidades desenvolve o seu próprio processo de formulação de estratégia e gestão de maneira descentralizada, mas de uma forma coerente com os fins da universidade.
- (4) o modelo de planejamento apresentado anteriormente se caracteriza como uma proposta de ação que pode ser útil aos dirigentes das organizações universitárias.

Finalmente, considera-se importante destacar que, para que seja possível levar a cabo este modelo é necessária uma mudança de filosofia, uma revisão das políticas e dos estilos de administração, tanto da universidade, como de cada unidade, especificamente.

Ademais, é importante ressaltar também que as eventuais necessidades de adaptação da universidade, ou de suas unidades, às novas situações não poderão ser impedidas por preceitos burocráticos ou por conflitos de interesse, os quais poderiam transformar a universidade numa instituição caracterizada pela lentidão em seu processo de tomada de decisões.

Assim, se considera relevante mencionar que a implementação do que se propõe exige que todos os participantes tenham capacidade analítica, criatividade, habilidade para proporcionar mudanças e estabelecer estratégias e coragem para direcionar ou redirecionar cada uma das unidades e a própria universidade.

## REFERÊNCIAS

BALDRIDGE, J. Victor. **Power and conflict in the university: research in the sociology of complex organizations**. New York: John Wiley & Sons Inc., 1971.

\_\_\_\_\_. **Estruturación de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior**. México: Noema Editores, 1982.

COHEN, Michael D. & MARCH, James G. **Leadership and ambiguity: the american college president**. Boston: Harward Business School Press, 1986.

GOULART, Flávio A. de Andrade & CUNHA, Rosani Evangelista da. Da burocracia à ad hocracia. **Revista do serviço Público**. Rio de Janeiro, n. 3, p. 59-60, jul./set. 1999.

KAST, Fremont & ROSENZWEIT, James E. **Organização e administração: um enfoque sistêmico**. São Paulo: Pioneira, 1987.

LANZILLOTTI, Viviane de Souza. Reengenharia na universidade: uma interface possível? in: FINGER, Almeri Paulo (organizador). **Gestão de universidades: novas abordagens**. Curitiba: Champagnat, 1997.

MAASSEN, Peter A. M. & POTMAN, Henry P. Strategic decision making in higher education: an analysis of the decion making aspects of the planning system in dutch higher education. **Ensched, Center for Hihger Policy Studies (CHEPS)**, p. 7-9, august, 1990.

MILLET, John David. **The academic community**. New York: McGraw-Hill, 1962.

MINTZBERG, Henry. **Mintzberg y la dirección**. Madrid: Ediciones Diaz de Sants, 1991.

\_\_\_\_\_. La organización profesional, in: MINTZBERG, Henry & QUINN, James Brian. **El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos**. México: Prentice Hall, 1993.

\_\_\_\_\_. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1995.

MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RODRIGUEZ, Luiz Lorenzo. Novos enfoques sobre administração universitária, In CONGRESSO DA ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA INTERAMERICADA, 3, **Administração universitária em tempos de crise: perspectiva para o ano 2000**, Salvador, 1983.

SCHWARTZMAN, Simon. **La universidad como empresa econômica**. Valdivia: Universidad Austral de Chile, 1996.

TAYLOR, W. H. The nature of policy making in universities. **The Canadien Journal of Higher Education**, 1, p. 18, 1983.

VUGHT, Frans A. Van. Flexibility production and pattern management: two basic instuments of strategic planning for higher education, **Ensched, Center for Hihger Policy Studies (CHEPS)**, p. 7-8, august, 1988.

\_\_\_\_\_. **Governamental strategies and inovation in higher education**. London: Jessica Kingsley Publishers, 1989.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica. v. 1, 1969.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WEICK, K. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 2, 1976.