

C
o
r
r
e
s
p
o
n
d
ê
n
c
i
a

Correspondência para/
Correspondência para/
Correspondence to
Rua Imaculada Conceição,
1155 - Prado Velho - CEP
80.215-901 - Curitiba-PR
Telefone para contato: (41)
271-2242
E-mail: v.meyer@pucpr.br

Artigo recebido: 31/03/2005
Aprovado: 05/08/2005

PLANEJAMENTO UNIVERSITÁRIO: ATO RACIONAL, POLÍTICO OU SIMBÓLICO - UM ESTUDO DE UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA: ACTO RACIONAL, POLÍTICO O SIMBÓLICO - UN ESTUDIO DE UNIVERSIDADES BRASILEÑAS

UNIVERSITY PLANNING: RATIONAL, POLITICAL OR SYMBOLIC ACTIVITY - A STUDY OF BRAZILIAN UNIVERSITIES

Victor Meyer Júnior, Dr

PUC-PR

v.meyer@pucpr.br

Palavras-chave:

Universidade;
Planejamento;
Dimensões.

Palabras-clave:

Universidad,
Planificación,
Dimensiones.

Key-words:

University;
Planning;
Dimensions.

RESUMO: O objetivo deste trabalho é analisar o planejamento praticado nas universidades brasileiras, examinando-o sob a ótica das dimensões racional, política e simbólica identificadas na literatura. Trata-se de um estudo multi-caso do qual participaram doze (12) universidades, sendo seis (06) públicas e seis (06) privadas (comunitárias). A análise dos dados indicou que o planejamento praticado é incipiente e incremental, carecendo de modelo mais adequado à realidade complexa das universidades. Cada uma das dimensões apresenta características distintas e sua análise contribui para a melhoria de sua prática nas universidades. Para enfrentarem as turbulências e desafios de um ambiente de mudanças rápidas, competição e recursos escassos as universidades não podem prescindir da prática de um planejamento que contemple suas especificidades organizacionais.

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar la planificación practicada en las universidades brasileñas, examinándola bajo la óptica de las dimensiones racional, política y simbólica identificadas en la literatura. Se trata de un estudio multi-caso del cual participaron doce universidades, seis (06) públicas y seis (06) privadas (comunitarias). El análisis de los datos indicó que la planificación practicada es incipiente e incremental, careciendo de modelo más adecuado a la realidad compleja de las universidades. Cada una de las dimensiones presenta características distintas y su análisis contribuye para la mejoría de su práctica en las universidades. Para enfrentar las turbulencias y desafíos de un ambiente de mudanzas rápidas, competición y recursos escasos, las universidades no pueden prescindir de la práctica de una planificación que contemple sus especificidades organizacionales.

ABSTRACT: The aim of this article is to analyze the planning practices by Brazilian Universities, examining it from the perspective of the rational, political and symbolic dimensions identified in the literature. It is a multi-case study, in which twelve (12) universities took part - six (06) public and six (06) private (community). The data analysis indicated that the planning practiced is incipient and incremental, and that it

lacks a more appropriate model for the complex reality of universities. Each of the dimensions presents distinct characteristics and their analysis contributes to improving their practice in universities. To face the upheavals and challenges in an environment of rapid change, competition and lack of resources, universities cannot afford to neglect a planning which considers their specific organizational characteristics

1 INTRODUÇÃO

As universidades estão hoje inseridas num contexto de grandes mudanças e de incertezas nos campos econômico, político, social, educacional e tecnológico o que exige dessas organizações maior agilidade e capacidade de resposta às demandas externas e melhor desempenho como condição para sobrevivência.

A universidade é considerada uma das mais complexas organizações de nossa sociedade. Criada no século XII, constitui-se numa das mais importantes organizações sociais tendo, ao longo de sua existência, enfrentado as mais diversas crises. Essas crises têm sua origem em fatores internos como também em fatores externos. Como uma organização sensível às mudanças do ambiente, muitos dos problemas enfrentados pelas universidades se concentram na sua capacidade de ajustar-se a uma nova realidade, em especial, às demandas de um novo contexto. Neste particular a gestão das universidades tem uma responsabilidade fundamental - definir o futuro desejado - e para isso estabelece objetivos e prioridades, assim como as estratégias necessárias.

Seus administradores, no esforço de alinhar a universidade às demandas de uma nova realidade e direcionar a universidade rumo ao futuro, têm utilizado cada vez mais diversas abordagens do planejamento. Trata-se de um processo que envolve a organização como um todo e as partes que a compõem, cujos resultados têm sido muito questionados.

O objetivo deste trabalho é examinar o processo de planejamento praticado por um grupo de universidades brasileiras, em especial, suas dimensões racional, política e simbólica e as possíveis implicações no planejamento e, em suas manifestações.

Pesquisas nesta área são escassas na literatura específica e a gestão das universidades carece de modelos e abordagens próprias. Este estudo contribui ao examinar as dimensões racional, política e simbólica e sua importância na prática do planejamento desenvolvido nas universidades.

2 O PLANEJAMENTO DAS UNIVERSIDADES E SEUS DESAFIOS

As universidades caracterizam-se como um tipo especial de organização complexa, que exige formas próprias de planejamento e gestão. A complexidade da organização "universidade" é destacada na literatura por

autores como Cohen e March, Baldrige, Millet e Weick. Cada um desses autores incorpora aspectos e dimensões que contribuem para a análise e compreensão da complexidade organizacional das universidades.

Segundo Baldrige (1983), as organizações universitárias são conhecidas por seus objetivos ambíguos e difusos, sua natureza política, baseada em grupos de interesses, clientes com necessidades individualizadas e diversificadas, tecnologia complexa e sensibilidade a fatores do ambiente externo.

Cohen e March (1974) cunharam a expressão anarquia organizada para descrever a complexidade da organização acadêmica, onde cada integrante toma decisões autônomas em que predomina a ausência de controle.

A visão da organização acadêmica destaca um grupo de profissionais distribuídos em uma estrutura colegiada, onde as decisões são tomadas com base no consenso entre pares (MILLET, 1962).

Ao se referir a esse tipo de organização, Weick (1976) identificou-a como um sistema frouxamente articulado, onde cada unidade é um sistema semi-autônomo de decisão, atuando quase que de forma independente das demais áreas da organização.

Apesar das particularidades relatadas, a prática de planejamento adotada nas universidades advém de modelos formatados para a área empresarial e, portanto, mais adequados a sistemas lineares e mecanicistas do que a sistemas complexos e frouxamente articulados - como é o caso das organizações acadêmicas.

Quando se examina o planejamento nas universidades um dos aspectos mais relevantes é a dicotomia entre intenção e ação. Castor e Suga (1988) analisaram o hiato entre pensar e agir disseminado nas organizações e concluíram que essa dicotomia resulta, em grande parte, em razão de percepções equivocadas das pessoas a respeito do planejamento, de seu papel e utilidade e sobre o trabalho dos planejadores. Acredita-se que a formulação de estratégias está rigidamente separada de sua implementação. Uma origina-se na cúpula, a outra acontece em níveis inferiores. Mintzberg (2001) salienta que esta percepção só seria verdadeira sob duas condições: primeiro, se os formuladores de estratégia tivessem informações totalmente verdadeiras, completas e suficientes e, segundo, se o mundo ficasse paralisado, ou que, pelo menos, mudasse de forma totalmente previsível durante o período de implementação, de modo que não houvesse necessidade de reformulação.

Em alguns casos, para enfrentar estes desafios, as organizações acadêmicas montam planos e desenvolvem estratégias. Em outros, os planos são informais e existem só na mente dos administradores universitários (MEYER, 1988), sem qualquer formalização ou integração com as diversas áreas que compõem esse tipo de organização.

3 O PLANEJAMENTO E SUAS DIMENSÕES

Autores como Wildawsky (1975), Weick (1979), Castor e Suga (1988), Mintzberg (1994) March e Simon (1979), Peterson (1979), Deal e Wiske (1983) e Pfeffer (1994) destacam de forma distinta algumas das bases em que se fundamenta o planejamento nas organizações tendo como enfoque os aspectos racional, político e simbólico. Ao examinarem o planejamento universitário brasileiro, Meyer e Lopes (2003) destacam a necessidade de se examinar as dimensões racional, político e simbólica como forma de se melhor compreender a complexidade do planejamento nas universidades. Segundo os autores, a primeira dimensão destaca o esforço dos gestores em ordenar, de forma lógica e racional, objetivos, decisões e o uso dos recursos escassos de forma a orientar as ações na busca dos resultados pretendidos. A segunda dimensão ressalta a importância do planejamento que resulta de um processo de negociação entre grupos de interesse, de cujo apoio e participação depende o planejamento. A terceira dimensão destaca o planejamento como símbolo, sendo esse o aspecto mais importante do ato de planejar. Segundo essa visão, o planejamento é importante por aquilo que simboliza para as pessoas emitindo uma visão de status gerencial, de organização ordenada e confiável. Na prática, essas dimensões mesclam-se formando uma complicada combinação de abordagens refletindo uma das principais dificuldades enfrentadas pelo gestor universitário - planejar uma organização tão complexa, ambígua, paradoxal e conflitiva e, por isso, desafiante.

3.1 PLANEJAMENTO COMO ATO RACIONAL

Sob a ótica da racionalidade, planejar é um processo que envolve atividades analíticas e de programação que incluem: definição de problemas, exame de alternativas, decisão, ação, controle e resultados. É o uso do raciocínio lógico na busca de solução a problema ou situação para o qual se defini para objetivos, metas, compromete-se recursos e desenvolve-se ações articuladas.

March e Simon (1979) alertam que a racionalidade objetiva implica na existência de uma realidade objetiva. Isso, entretanto, não corresponde à realidade das organizações.

Os mesmo autores destacam os limites cognitivos do ser humano ao enfrentar problemas complexos. Há também a noção da "racionalidade limitada" enfatizada por March e Simon, na busca de soluções aos problemas organizacionais. Os seres humanos e, portanto, os gestores não têm condições de analisar todas as dimensões de um problema e buscar as prováveis alternativas de solução, com as conseqüentes implicações. O homem, no entendimento dos autores, é limitado na sua capacidade de processar informações e de agir racionalmente.

Peterson (1979), ao abordar os modelos teóricos de planejamento, destaca, dentre outros, o modelo racional-analítico. Para o mesmo autor, o modelo racional baseia-se no paradigma básico que destaca uma seqüência ampla e racional de elementos do planejamento incluindo um ciclo com as seguintes etapas: formulação da missão institucional, baseada numa análise do contexto, desenvolvimento de objetivos e metas, definição de amplos programas e recursos estratégicos, seleção e formulação das ações programáticas, implementação e revisão.

Reforçando os elementos presentes na ótica racional, Deal e Wiske (1983) enfatizam que o planejamento implica em planejar previamente os critérios para análise do desempenho e tomar decisões que permitam maximizar o uso eficiente dos recursos e, assim, atingir os resultados esperados.

O processo está baseado no pressuposto essencialmente racional que a missão e os objetivos podem ser claramente formulados e que estes irão orientar as ações articuladas, em outros níveis organizacionais, num efeito espiral, de forma a atingir os resultados esperados. Nas universidades, a existência de uma estrutura burocrática já identificada e amplamente analisada na literatura específica reforça a dimensão racional do planejamento (BALDRIDGE, 1971; HARDY e FACHIN, 1996; PETERSON, 1979). Uma das características da universidade é contar com uma burocracia profissional (MINTZBERG, 2003). O poder é descentralizado e distribuído entre os grupos de interesse existentes neste tipo de organização. O trabalho é desenvolvido por profissionais altamente especializados que possuem controle sobre o seu próprio trabalho. Esses profissionais contribuem individualmente, com suas habilidades e seu talento para a formação de um serviço padronizado. É o caso dos professores nas universidades. Os professores universitários desfrutam de "liberdade acadêmica" prerrogativa que lhes permite atuar independentemente de seus colegas gerenciando e controlando o seu próprio trabalho acadêmico.

3.2 PLANEJAMENTO COMO ATO POLÍTICO

A ótica política do planejamento universitário baseia-se no trabalho desenvolvido por Baldrige (1971) que, ao analisar o governo da universidade, propôs que esse tipo de organização seja vista como um sistema político. Segundo esse modelo, as universidades são miniaturas do sistema político encontrado fora dela. Portanto, engloba jogos de poder, conflitos e disputas políticas, barganhas, manipulações e negociações encontradas na dinâmica das organizações acadêmicas.

Há, portanto, na ótica dessa dimensão, decisões de políticas institucionais que são críticas para as organizações acadêmicas comprometendo ações com efeitos significativos no futuro.

Segundo Deal e Wiske (1983), a visão política enfoca muito mais o processo de lidar com interesses competitivos dos diversos grupos, da agenda

política e das preferências mais importantes para o gerenciamento da organização, do que os objetivos e resultados da universidade. Os planos institucionais, como destaca Peterson (1979), refletem as decisões, objetivos e metas resultantes de um complexo processo político entre os diversos grupos de interesse, os problemas que afligem as universidades e o comprometimento dos grupos em favor dos planos.

Como ato político o planejamento afeta de forma diferenciada indivíduos e grupos, bem como seus interesses na organização. É comum, no desenvolvimento do processo de planejamento nas universidades, observar-se a existência de grupos que confiam no processo apoiando seus líderes, comprometendo-se com o planejamento, seus objetivos, prioridades e ações. Há, por outro lado, grupos que não estão nem satisfeitos nem confiantes com o processo de planejamento e com suas manifestações. Por essa razão, não apóiam os planos e tampouco estão dispostos a se comprometer com o processo. Esse fato gera problemas e dificuldades aos gestores universitários como insatisfação e resistência ao processo de planejamento.

Com objetivo de angariar apoio aos planos, os gestores negociam com os diversos grupos de interesse existentes na universidade fazendo com que o processo de planejamento praticado nessas instituições se revista de um caráter essencialmente político. Nele predomina a barganha, a negociação e os interesses dos grupos existentes que exercem grande influência no processo de planejamento, cujos objetivos e ações estratégicas são resultados de negociações e de comprometimentos dentro de um contexto organizacional com interesses tão diversificados e, por isso, conflituosos.

Castor e Suga (1988), ao analisarem a dicotomia do planejamento e da ação planejada, destacam o planejamento como um processo técnico e político. Para os autores, a prática do planejamento implica em conhecimento técnico que pode ser aprendido de forma padronizada e uniforme. Há também, segundo os mesmos autores, o lado político do processo que influencia a execução do planejamento. Uma vez que o planejamento afeta em geral o status quo da organização, muitas mudanças contidas no planejamento irão provocar ameaças ou perdas às pessoas envolvidas, produzindo resistências e dificultando a prática do planejamento. Para os autores, o planejamento só poderá produzir resultados se as óticas da técnica e da política forem levadas em consideração.

Ao examinar a dimensão política do planejamento Mintzberg (1994) destaca que os argumentos políticos tornam-se os preferidos pelos gestores quando os argumentos calcados na racionalidade ou na mera intuição não encontram equilíbrio natural na gestão das organizações.

3.3 PLANEJAMENTO COMO ATO SIMBÓLICO

A cultura organizacional constitui-se em

conjunto de pressupostos básicos que um grupo incorporou ao solucionar problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem a ponto de serem

válidos e ensinados a nossos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas (SCHEIN, 1992).

Essa cultura é a “cola” que mantém a organização unida. Criam-se valores, princípios, símbolos e ritos para representarem o que as pessoas pensam, valorizam e acreditam. Esse conjunto de elementos influencia o que as pessoas vêem, o que elas entendem como importante e o que consideram prioritário nas organizações. Essa cultura, própria de cada organização, influencia pensamento e ações nelas praticadas e, assim, sua forma de gestão e seu planejamento, dando a esse último um caráter simbólico.

As universidades, a exemplo de outras organizações, possuem também sua cultura. Em razão das diversas áreas do conhecimento, nela abrigam-se várias culturas ou sub-culturas. Essas sub-culturas representam grupos que se organizam em distintos campos do conhecimento humano, áreas de especialização, em torno de ideologias ou conforme interesses políticos.

Na visão de Deal e Wiske (1983) a dimensão simbólica enfatiza a importância do significado da escola e de suas atividades para seus participantes. O aspecto mais importante é a crença compartilhada por professores, alunos, gestores e comunidade a respeito do desempenho da organização. Nessa dimensão simbólica, os mitos, valores e expectativas falam mais alto do que evidências concretas de eficiência e eficácia.

Como bem destaca Wildavsky (1975) “o planejamento não é defendido por aquilo que produz, mas por aquilo que simboliza”. Portanto, a relevância do planejamento praticado na universidade está naquilo que ele simboliza para as pessoas que nela atuam, ou para aquelas que com ela interagem ou a apoiam. A necessidade de parecer sólida, estável, equilibrada, eficaz e confiável, diante dos seus stakeholders, é fundamental para atrair prestígio e recursos, ambos necessários para garantir sua sustentação.

Cohen e March (1974) destacam que os planos nas universidades podem ser vistos como: símbolos, propaganda, jogos e justificativas ou desculpas para interações. Para os autores, planos são símbolos quando a organização não sabe o que está acontecendo ou não se dá conta que está fracassando, mas emite uma imagem distinta aos públicos interno e externo. As organizações acadêmicas são conhecidas por fornecerem poucas informações a respeito de seus reais objetivos e desempenho.

Como **propaganda** os planos procuram atrair adeptos ou investidores para a organização. Planos são feitos para captar recursos e mostrar uma organização em sua melhor situação ou condição capaz de atrair recursos públicos e privados externos.

Como **jogos** os planos funcionam como teste para se saber a seriedade dos grupos em relação aos objetivos que perseguem ou defendem.

Vistos como “**justificativas para interações**” os planos incentivam a interação que conduz ao comprometimento das partes para com atividades de baixa prioridade e de curto-prazo, como no caso das faculdades e

departamentos de uma universidade. Segundo os mesmos autores, raramente os planos resultam em algo relevante para uma universidade.

Segundo Bierce (1946) apud Weick (1979), "planejar é se preocupar com o melhor método de atingir um resultado acidental". Seguindo esse raciocínio, os benefícios do planejamento são questionáveis e não há qualquer relação de causalidade entre intenção e ação. Nesse caso, os planos são documentos importantes porque simbolizam status gerencial ou gestão sofisticada, embora não haja qualquer relação entre objetivos e estratégias traçadas e o desempenho de uma organização.

Nixon (1982) apud Pfeffer (1994) lembra que as "pessoas são influenciadas pela razão, mas são movidas pela emoção". Sendo a universidade um tipo de organização cujo trabalho é feito essencialmente por pessoas, sentimentos humanos como percepções, interpretações e emoções estão disseminados em toda a organização, inclusive presentes nas principais decisões e ações. Segundo Pfeffer (1994), nas organizações usam-se a linguagem, os símbolos e criam-se ambientes para fazer com que as pessoas se sintam bem ao desempenharem suas tarefas. Salienta ainda o mesmo autor que a gestão simbólica se fundamenta na ilusão, usando a linguagem e cerimônias para despertar as emoções. Estas, por sua vez, afetam a análise racional.

Para Boulding (1974), a única coisa que faz com que o planejamento não se torne um desastre nas organizações é o fato de não ser levado a sério em organizações governamentais, com seus múltiplos objetivos. Ao se referir ao planejamento nas universidades o mesmo autor destaca que os objetivos não quantificáveis, a ineficiência e a grande descentralização contribuem para o insucesso do planejamento nesse tipo de organização. E completa o autor - "Nessa situação a quantificação e a informatização podem conduzir a um desastre total" (BOULDING, 1974).

4 METODOLOGIA

A pesquisa relatada neste estudo de natureza descritiva foi desenvolvida no período de maio a dezembro de 2003. Como método de análise adotou-se o estudo de caso, com a abordagem de multi-casos, por se tratar de método mais adequado para o exame de uma amostra intencional, composta por universidades brasileiras, públicas e comunitárias. A limitação da abordagem multi-casos impede a generalização dos seus resultados.

Segundo Isaac e Michael (1979) o estudo de caso caracteriza-se por um exame detalhado de uma determinada unidade social, de uma organização, de um grupo ou de uma comunidade resultando numa completa e bem organizada visão dessa determinada unidade social tomada como foco do estudo.

O nível de análise caracterizou-se como "organizacional" tendo como unidade de análise a percepção quanto às funções, processos e resultados do planejamento formal praticado nas instituições.

Participaram da pesquisa doze (12) universidades brasileiras, que possuem experiência formal e consolidada de planejamento, sendo seis (06) universidades públicas e seis (06) universidades comunitárias.

Responderam ao questionário, enviado eletronicamente, os pró-reitores de planejamento ou ocupantes de posições equivalentes de coordenação geral de planejamento nas universidades estudadas.

Trata-se de instrumento estruturado tendo como base questões relativas às dimensões racional, política e simbólica. Essas questões tiveram como referência maior a literatura específica da área com destaque para autores como Baldrige, Birnbaum, Bolman e Deal, Hardy e Fachin e Schein e as dificuldades identificadas pelo pesquisador na prática do planejamento universitário. Trata-se de dimensões relevantes destacadas na literatura e presentes na realidade da gestão das universidades.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados analisados revelam que das doze (12) universidades estudadas, dez (10) instituições adotam formalmente a abordagem do planejamento estratégico que se materializa em planos, enquanto as demais adotam outras formas não especificadas.

Tabela 1 - funções do planejamento (*)

Funções Planejamento	Qt.cit. (ordem 1)	Freq.	Qt.cit. (ordem 2)	Freq.	Qt.cit. (soma)	Freq.
Apoio processo decisório	10	83,4%	01	8,3%	11	91,7%
Racionalidade	---	---	06	50,0%	06	50,0%
Representação simbólica	01	8,3%	02	16,7%	03	25,0%
Atendimento exigências externas	01	8,3%	01	8,3%	02	16,7%
Outra	00	0,0%	01	8,3%	01	8,3%
TOTAL	12	100%				

Fonte: questionários. (*) os respondentes deveriam indicar até duas funções, apontando-as por ordem de importância, sendo a alternativa (1) a mais importante e a (2) a segunda mais importante

A Tabela 1 refere-se às principais funções do planejamento praticado pelas universidades. Para 91,7% dos respondentes, a principal função do planejamento é apoiar o processo decisório nas universidades. A relação entre planejamento e processo decisório é destacada na literatura (MINTZBERG, 1994 e BOULDING, 1974). Na prática gerencial observa-se que o processo de planejar conduz o gestor a tomada de decisões quanto a objetivos, estratégias e recursos a serem comprometidos no contexto organizacional. Para 50% dos respondentes, a segunda função é buscar maior racionalidade às ações da universidade. Esta opção refere-se ao uso do

raciocínio lógico numa relação custo e benefício ou relação meios e fins presentes na mente do planejador.

Os dados revelam o entendimento de que o planejamento traz maior racionalidade à gestão, como apoio ao processo decisório em todos os níveis de gestão, facilitando a integração entre objetivos e ações como prevê os princípios do planejamento. Observa-se aqui, de forma clara, a presença mais acentuada da dimensão racional do planejamento identificada na literatura. O entendimento do planejamento como ato simbólico não mereceu maior destaque sendo destacado por apenas 25% dos respondentes.

Tabela 2 - fatores desencadeadores do planejamento (*)

Desencadeadores do Planejamento	Qt.cit. (ordem 1)	Freq.	Qt.cit. (ordem 2)	Freq.	Qt.cit. (soma)	Freq.
Exigências legais	02	16,7%	02	16,7%	04	33,3%
Modismo	----	----	02	16,7%	02	16,7%
Liderança	----	----	04	33,3%	04	33,3%
Nova administração	03	25,0%	02	16,7%	05	41,7%
Outro	07	58,3%	00	0,0%	07	58,3%
Total	12	100%				

Fonte: questionários. (*) os respondentes deveriam indicar até duas funções, apontando-as por ordem de importância

Ao serem perguntados a respeito dos fatores que desencadearam o processo de planejamento nas universidades, as respostas se apresentaram de forma ampla e diversificada. Há uma dispersão nas respostas, com 58,3% dos respondentes identificando fatores diversos como: necessidade de uma visão estratégica, necessidade de planejar a mudança ou de construir o futuro da instituição.

É importante destacar, também, que os respondentes indicaram como principais fatores desencadeadores do processo de planejamento, uma liderança forte, o advento de uma nova administração e exigências legais. Esses fatores refletem a visão dos respondentes acerca das razões que levaram as universidades a desenvolver o processo de planejamento o que pode ser relacionado com as dimensões e funções do planejamento.

Para 41,7% dos respondentes, a chegada de uma nova administração foi apontada como fator relevante no desencadeamento do processo. Para 33,3% dos respondentes, as exigências legais constituíram-se no principal fator desencadeador do processo. Para outros 33,3% de respondentes, o principal fator apontado foi a chegada de uma nova liderança no campus.

A chegada de uma nova administração tem sido um dos principais fatores para o desencadeamento do planejamento. Destacam-se aqui razões de natureza política presentes no próprio processo gerencial das universidades. Na maioria dos

casos o reitor, em vista de pressões internas e externas, chama a si a responsabilidade de liderar politicamente o processo na sua universidade. Neste caso, o planejamento tende a refletir os interesses políticos internos, caracterizando sua dimensão política (BALDRIDGE, 1971; DEAL e WISKE, 1983).

Tabela 3 - características relevantes do processo (*)

Elementos	Qt.cit. (ordem 1)	Freq.	Qt.cit. (ordem 2)	Freq.	Qt.cit. (soma)	Freq.
Flexibilidade	01	8,3%	04	33,3%	05	41,7%
Integração	04	33,3%	04	33,3%	08	66,7%
Participação	05	41,8%	01	8,3%	06	50,1%
Factibilidade	01	8,3%	03	25,0%	04	33,3%
Outro	01	8,3%	----	-----	01	8,3%
Total	12	100%				

Fonte: questionários. (*) os respondentes deveriam indicar até duas funções, apontando-as por ordem de importância

Quanto às principais características do processo de planejamento, para 66,7% dos respondentes a integração é o elemento mais relevante, enquanto que para 50,1% dos respondentes, a participação é o segundo elemento mais considerado.

Ao examinarem-se as características do processo de planejamento apontadas pelos respondentes, observa-se a presença das dimensões racional e política no processo, no momento em que os respondentes apontaram, respectivamente, a integração e a participação como elementos mais relevantes. Esses resultados, foco deste estudo, são perfeitamente esperados no contexto das universidades em razão da complexidade da organização, representada pela natureza qualitativa do trabalho acadêmico, a presença de grupos de interesse, a fragmentação do poder e a sensibilidade dos fatores externos, apontadas na literatura (BALDRIDGE, 1983; COHEN e MARCH, 1974; WEICK, 1976).

Tabela 4 - aspectos internos relevantes do planejamento (*)

Fatores Internos	Qt.cit. (ordem 1)	Freq.	Qt.cit. (ordem 2)	Freq.	Qt.cit. (soma)	Freq.
Integração institucional	03	25,0%	03	25,0%	06	50,0%
Criação de cultura de planejamento	03	25,0%	02	16,7%	05	41,7%
Construção do futuro	06	50,0%	04	33,3%	10	83,3%
Racionalização uso de recursos	00	0,0%	03	25,0%	03	25,0%
Total	12	100%				

Fonte: questionários. (*) os respondentes deveriam indicar até duas funções, apontando-as por ordem de importância

Ao referirem-se aos aspectos internos mais importantes do processo, 83,3% dos respondentes indicaram a construção de um futuro para a instituição como o fator mais relevante. As respostas indicam a existência de uma consciência de que o futuro institucional tem que ser construído, característica da dimensão racional do planejamento.

Novamente a integração é destacada como segundo fator mais importante na prática do planejamento na percepção de 50,0% dos respondentes.

A busca da cultura de planejamento nas universidades é apontada como o terceiro fator interno mais relevante do planejamento praticado. Uma possível razão para a ausência de uma cultura de planejamento é a descontinuidade administrativa presente nas universidades, que se reflete numa prática assistemática desse processo.

Tabela 5 - aspectos externos relevantes do planejamento (*)

Fatores Externos	Qt.cit. (ordem 1)	Freq.	Qt.cit. (ordem 2)	Freq.	Qt.cit. (soma)	Freq.
Políticas educacionais	05	41,7%	04	33,3%	09	75,0%
Fatores econômicos	04	33,3%	05	41,7%	09	75,0%
Competição	00	0,0%	02	16,7%	02	16,7%
Demanda	02	16,7%	01	8,3%	03	25,0%
Outro	01	8,3%	00	0,0%	01	8,3%
Total	12	100%				

Fonte: questionários. (*) os respondentes deveriam indicar até duas funções, apontando-as por ordem de importância

Na percepção dos respondentes, os aspectos externos que mais contribuíram para a prática do planejamento são as políticas educacionais (75%) e os fatores econômicos (75%). Chama a atenção o fato da "competição" identificada como uma das alternativas ter sido apontada por apenas dois (02) respondentes e somente em segunda opção. Também desperta a atenção, o fato da "demanda" ter sido indicada apenas dois (02) respondentes como a alternativa mais importante e por apenas um (01) dos respondentes, como a alternativa menos importante.

É conhecida a sensibilidade das organizações universitárias aos fatores externos. A abordagem estratégica utilizada pela grande maioria (83%) das universidades estudadas enfatiza, em sua racionalidade, a análise dos ambientes externo e interno como etapa anterior às decisões estratégicas e montagem de um plano estratégico. O pressuposto nessa abordagem que segue uma racionalidade objetiva, é que a organização elabore estratégias para enfrentar fatores e condições ambientais identificadas.

Aspectos como competição e demanda não foram apontadas como relevantes pelos respondentes. Esse fato chama a atenção em razão da metade (06) da amostra das universidades estudadas pertencerem ao grupo das universidades comunitárias, as quais têm sua remuneração proveniente da venda de serviços educacionais num mercado competitivo. Por outro lado, a preocupação com o atendimento às políticas educacionais justifica-se plenamente em razão da forte centralização e regulação do Estado na área da educação superior. Da mesma forma, a sensibilidade a fatores econômicos é justificável em razão do país enfrentar prolongada crise econômica.

Tabela 6 - implementação do planejamento

Implementação	Qt.cit.	Freq.
Planos institucionais disseminados	08	66,7%
Definição de metas quantitativas	01	8,3%
Elaboração do orçamento	01	8,3%
Outros	02	16,7%
TOTAL	12	100%

Fonte: questionários

Quando indagados sobre a implementação do planejamento, a maioria dos respondentes (66,7%) destacou os planos institucionais disseminados, enquanto que 16,7% apontaram planos setoriais participativos e integrados e planos operacionais integrados ao orçamento como formas de implementação. Por outro lado, apenas 8,3% dos respondentes apontaram a elaboração do orçamento como forma de implementação.

Conforme a visão racional, um dos pontos críticos do planejamento é a fase de implementação. A maior parte dos respondentes (66,7%) indicou que a implementação, nos diversos níveis, ocorre através de planos institucionais disseminados. Isso vem ao encontro das características da dimensão racional destacada por Peterson (1979). Dentro dessa visão os planos institucionais das universidades são disseminados como uma primeira etapa do processo de implementação de estratégias (MINTZBERG, 2001). Entretanto, chama a atenção nas respostas obtidas, a inexistência de indicadores para mensuração dos resultados, assim como uma fraca integração entre planejamento e orçamento. Observa-se aqui a possível presença da dimensão simbólica na qual o planejamento é mais importante como símbolo na universidade, do que como guia racional do comportamento organizacional gerando relevantes resultados.

Tabela 7 - formas de acompanhamento do planejamento (*)

Forma de acompanhamento	Qt.cit. (ordem 1)	Freq.	Qt.ci. (ordem 2)	Freq.	Qt.cit. (soma)	Freq.
Relatórios não periódicos	02	16,7%	03	25,0%	05	41,7%
Verificação de resultados	02	16,7%	02	16,7%	04	33,3%
Identificação de desvios	00	0,0%	01	8,3%	01	8,3%
Reuniões examinando planos propostos e executados	04	33,3%	02	16,7%	06	50,0%
Não há acompanhamento	03	25,0%	00	0,0%	03	25,0%
Outra	01	8,3%	00	0,0%	01	8,3%
TOTAL	12	100%				

Fonte: questionários. (*) os respondentes deveriam indicar até duas funções, apontando-as por ordem de importância

A análise das formas de acompanhamento do planejamento revela que três (03) dos respondentes, ou seja, 25% admitiram não haver acompanhamento do processo de planejamento em suas universidades reforçando elementos da dimensão simbólica. Entre os respondentes que identificaram alguma forma de acompanhamento do planejamento, 50% deles destacaram a prática de reuniões com o objetivo de examinar os planos propostos e executados como a forma mais utilizada. Uma vez mais torna-se evidente a dificuldade do planejador universitário para estabelecer instrumentos de acompanhamento e medição, em especial na área acadêmica. Nela, como aponta Baldrige (1983), predomina objetivos ambíguos e pouco consensuais, autonomia das unidades, liberdade acadêmica, participação fluida e uma atividade intelectual de natureza qualitativa denominado "sistema frouxamente articulado" por Cohen e March (1974) e reforçado por Weick (1976) onde a produção não se caracteriza por relações de causa e efeito, como nos sistemas mecanicistas, mas por relações não lineares.

Pode-se apontar algumas possíveis razões plausíveis para essas dificuldades de acompanhamento da implementação de estratégias nas universidades. A primeira, a inadequação dos modelos usados e oriundos da área empresarial, como é o caso do planejamento estratégico, que pressupõe indicadores para se medir objetivamente o esforço de produção acadêmica que em sua essência é caracterizada pela natureza qualitativa, subjetiva e intangibilidade dos resultados. A segunda, diz respeito à existência de uma gestão amadora disseminada nas universidades públicas e comunitárias: isso dificulta a formulação de novos modelos de planejamento voltados para a realidade das universidades com base numa gestão inovadora e criativa.

As dificuldades encontradas no processo de planejamento, em especial quanto ao uso de modelos inadequados e mensuração dos seus resultados, têm dificultando o surgimento de estratégias emergentes e reforçam o exercício da racionalidade retrospectiva (PFEFFER, 1987), quando resultados quaisquer obtidos são relacionados a objetivos previamente

definidos nos planos. Observam-se aqui os limites da dimensão racional do planejamento e reforça-se a presença da sua dimensão simbólica com a necessidade das universidades projetarem aos seus públicos interno e externo uma imagem de organização ordenada, equilibrada, confiável e bem sucedida quando, muitas vezes, a realidade interna é inteiramente distinta.

Embora a quase totalidade (91,7%) dos pró-reitores de planejamento que participaram do estudo terem apontado que o planejamento praticado nas suas universidades tem produzido resultados significativos, paradoxalmente observa-se dificuldade dos respondentes em identificar evidências ou manifestações concretas desses resultados.

Tabela 8 - resultados práticos do planejamento (*)

Resultados práticos	Qt.cit. (ordem 1)	Freq.	Qt.cit. (ordem 2)	Freq.	Qt.cit. (soma)	Freq.
Melhoria da qualidade acadêmica	03	25,0%	00	0,0%	03	25,0%
Maior capacidade de resposta demandas externas	02	16,7%	03	25,0%	05	41,7%
Integração acadêmico-administrativa	04	33,3%	03	25,0%	07	58,3%
Melhor uso dos recursos	03	25,0%	04	33,3%	07	58,3%
TOTAL	12	100%				

Fonte: questionários. (*) os respondentes deveriam indicar até duas funções, apontando-as por ordem de importância

Quando perguntados a respeito dos resultados práticos do planejamento (Tabela 8) 33,3% dos respondentes identificaram como o principal resultado do planejamento praticado a “maior integração acadêmico-administrativa” em razão de objetivos claros e ações integradas que facilitaram o funcionamento da universidade. A “melhoria da qualidade acadêmica” foi apontada por 25% dos respondentes como o principal resultado prático da atividade de planejamento desenvolvida na universidade. Para 25% dos respondentes o planejamento praticado na universidade tem proporcionado “melhor uso dos recursos disponíveis”, sendo esse o mais relevante benefício resultante do planejamento. Com base nas respostas obtidas pode-se destacar claramente a presença concreta da dimensão racional do planejamento. A preocupação com “integração e melhor uso dos recursos” também reforçam essa posição. Uma possível razão para essa dificuldade tem sua origem na utilização pelas universidades de modelos de planejamento racionais e lineares, mais adequados às empresas porque não atendem às especificidades e complexidade das universidades.

No que se refere às manifestações concretas dos benefícios do planejamento e de suas manifestações, é vaga e dispersa a opinião dos administradores que participaram do estudo. Para alguns, o principal indicador é o “cumprimento das metas quantitativas previstas nos planos”, enquanto para outros os melhores benefícios são representados pela “melhoria da titulação do corpo docente” ou pela “maior participação no mercado”. Alguns respondentes

que entenderam que o “amadurecimento da cultura do planejamento” e a “melhoria da imagem institucional” são os melhores indicadores dos benefícios gerados pelo planejamento praticado nas suas universidades, o que evidencia a presença da dimensão simbólica no planejamento praticado.

Contudo, ao serem indagados sobre o impacto mais significativo do planejamento em suas universidades, novamente detecta-se a já mencionada dificuldade dos respondentes em precisar ou responder a questão de forma objetiva. Um respondente apontou a “catalização do pensar estratégico”, e outro respondente identificou a “sistematização de uma gestão planejada”, enquanto outro apontou a “melhor visão da universidade”. Para um dos respondentes vinculado a uma universidade comunitária, o planejamento na sua universidade é uma “atividade que não está suficientemente amadurecida”.

Observa-se que o planejamento praticado nas instituições é um processo fragmentado, assistemático e caracterizado por abordagens incrementais e ações dirigidas a situações circunstanciais. Nesse processo suas dimensões racional, política e simbólica se mesclam de acordo com a realidade de cada universidade.

6 CONCLUSÕES

Vários são os problemas que desafiam atualmente as universidades, como intensa competição, redução da demanda, aumento de custos operacionais, carência de recursos, redução do apoio estatal, evasão de alunos, queda da qualidade do ensino e redução da capacidade de pagamento dos alunos. Para que as universidades possam enfrentar os desafios impostos por um ambiente em mudança e competitivo torna-se necessário contar com uma gestão ágil e um modelo de planejamento mais adequado à realidade das universidades que se caracterizam pela complexidade, por paradoxos, por ambigüidades, por conflitos e por simbologias.

Um melhor entendimento das dimensões presentes no planejamento universitário constitui-se em contribuição importante para a melhoria da prática gerencial das universidades. Cada uma das dimensões analisadas representa um aspecto importante de um processo complexo e multifacetado como o planejamento universitário. Presentes na prática do planejamento essas dimensões podem contribuir para o desenho de um novo modelo mais adequado às necessidades da gestão universitária. Sem essa compreensão torna-se mais difícil vencer os obstáculos que se colocam hoje diante do gestor universitário.

REFERÊNCIAS

BALDRIDGE, J.V. et al. Organizational Characteristics of Colleges and Universities. In: BALDRIDGE, J. V.; DEAL, T. (Editors). **The Dynamics of Organizational Change in Education**. Berkeley: McUtchan, 1983.

- BALDRIDGE, J.V. **Power and Conflict in the University**. New York: Wiley, 1971.
- BOULDING, K. Reflections on Planning: the value of uncertainty. In: **Technology Review**. Oct./Nov., 1974.
- CASTOR, B. V. J.; SUGA, N. Planejamento e Ação Planejada: o difícil binômio. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, jan./mar., 1988, 22 (1), p.102-122.
- COHEN, M.; MARCH, J. **Leadership and Ambiguity: The American College President**. 2.ed. Boston: Harvard Business School Press, 1974.
- DEAL, T.; WISKE, M.S. Planning, Plotting and Playing in Education's Era of Decline. In: BALDRIDGE, J.V. e DEAL, T. (editors). **The Dynamics of Organizational Change in Education**. Berkeley: McUtchan, 1983.
- HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.
- ISAAC, S.; MICHAEL, W.B. **Handbook in Research and Evaluation**. San Diego: Edits Publishers, 1979.
- MARCH, J.; SIMON, H. **Teoria das Organizações**. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1979.
- MEYER JR., V. Considerações sobre o planejamento estratégico na universidade. In: FINGER, A.P. (Org.) **Universidade: organização, planejamento e gestão**. Florianópolis: NUPEAU, OEA/UFSC, 1988.
- MEYER JR., V.; LOPES, M. C. B. Planejamento Universitário: mito e realidade. In: XXI SIMPÓSIO BRASILEIRO E III CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2003, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2003. p.10-20.
- MILLET, J. **The Academic Community**. New York: McGraw-Hill, 1962.
- MINTZBERG, H. O contexto maduro. In: MINTZBERG, H. e Quinn, J. B. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookmann, 2001.
- _____. **The rise and fall of strategic planning**. New York: Freeman, 1994.
- _____. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PETERSON, M. Analyzing Alternative Approaches to Planning. In: JEDAMUS, P.; PETERSON, M. W. **Improving Academic Management**. San Francisco: Jossey-Bass, 1979.
- PFEFFER, J. **Organizaciones y teoría de la organización**. Buenos Aires: El Ateneo, 1987.
- _____. **Managing with Power: Politics and Influence Organizations**. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- SCHEIN, E. **Organizational culture and leadership**. Jossey-Bass: San Francisco, 1992.
- WEICK, K. E. Educational Organizations as loosely coupled systems. In: **Administrative Science Quarterly**, 1976, n.21, p.1-19.
- _____. **The Social Psychology of Organizing**. 2.ed. New York: Random House, 1979.
- WILDAVSKY, A. If Planning is everything maybe it is nothing. In: JOHNSTON, A.P. e McNAMARA, J.F. **Planning Perspectives in Education**. New York: MSS Information Corporation, 1975.

