

Proposta de comunicação para o Eixo 3: Espaço público da educação das políticas nacionais e regionais e do ensino superior

A NECESSIDADE DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NO ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS

António José Gonçalves Fernandes; Maria Isabel Barreiro Ribeiro

toze@ipb.pt ; xilote@ipb.pt

Centro de Investigação de Montanha – Instituto Politécnico de Bragança

RESUMO

Nesta comunicação explora-se o conceito de planeamento estratégico num contexto específico, designadamente, o ensino superior português. Pretende-se, assim, contribuir para a sensibilização dos diversos actores que têm uma intervenção directa ou indirecta neste sector de actividade para necessidade de planear e pensar estrategicamente o ensino superior. Para isso, vão-se buscar à indústria diversos contributos que permitam desenhar um modelo conceptual de planeamento estratégico para o sector que possa reunir o consenso daqueles que o irão aplicar. O modelo referido integra, na medida do possível, os contributos das diversas escolas de formulação da estratégia, designadamente, prescritivas e descritivas e deve estar adaptado às especificidades do sector em estudo.

Palavras-chave: Planeamento Estratégico, Ensino Superior, Portugal.

1. INTRODUÇÃO

A falta de planeamento estratégico fica, segundo Simão e Costa (2000), Simão *et al.* (2003) e Crespo (2003), bem patente num sector de actividade que é de extrema importância para o desenvolvimento de qualquer país. Neste contexto, esta comunicação constitui-se como um pequeno contributo no sentido de resolver este problema. Basicamente, a comunicação consiste numa revisão da literatura que pretende chamar a atenção dos diversos actores que têm uma intervenção directa ou indirecta no ensino superior português para a necessidade destas instituições passarem a agir e a pensar estrategicamente.

Para isso, vão-se buscar à indústria diversos contributos que permitam desenhar um modelo conceptual de planeamento estratégico para o sector que possa reunir o consenso daqueles que o irão aplicar. Por essa razão, o modelo referido integra, na medida do possível, os contributos das diversas escolas de formulação da estratégia, designadamente, prescritivas e descritivas e deve estar adaptado às especificidades do sector em estudo.

A comunicação divide-se em seis pontos, nomeadamente, introdução, conceito de planeamento estratégico, sistema de ensino superior português, planeamento estratégico no ensino superior português, modelo teórico de planeamento estratégico para o ensino superior e, finalmente, as considerações finais. No primeiro ponto faz-se a introdução ao tema. Para isso, definem-se os objectivos, justifica-se o tema e estrutura-se a comunicação. No segundo ponto, vai-se à indústria buscar o conceito de planeamento estratégico e define-se o conceito. O terceiro ponto diz respeito ao objecto do estudo, ou seja, o ensino superior português. Neste ponto tenta perceber-se, ainda que sem a pretensão de grande rigor histórico, a forma como evoluiu até à actualidade, como se estrutura e que problemas afectam o sector. Precisamente, este ponto centra a atenção no estado actual do ensino superior português fornecendo algumas pistas acerca do macro ambiente no qual se integra e sobre a influência que este exerce sobre as instituições de ensino superior. No quarto ponto, debate-se a problemática em torno da necessidade de planeamento estratégico no ensino superior português. No quinto ponto, faz-se referência aos inúmeros contributos que podem encontrar-se na literatura da especialidade sobre o processo de formulação da estratégia com o intuito de obter um modelo teórico de planeamento estratégico para o ensino superior português. Finalmente, no sexto ponto tecem-se as considerações finais.

2. CONCEITO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

Chandler (1962) define planeamento estratégico como a determinação de objectivos de longo prazo de uma organização, a adopção de um curso de acção e a alocação de recursos necessários para levar a cabo esses mesmos objectivos. Nesta linha, Andrews (1977) considera a estratégia como o conjunto da missão, dos objectivos principais ou metas, das políticas e planos essenciais para a realização dessas metas, apresentados sob a forma de uma selecção de actividades a que a organização se dedica ou vai dedicar-se. Por seu lado, Steiner (1979) define o planeamento estratégico a partir de quatro pontos de vista. O primeiro tem a ver com o carácter futurista das decisões correntes. Ou seja, esta ferramenta da gestão permite olhar para uma cadeia de causa e efeito na qual as consequências de uma decisão actual ou planeada são visíveis, ao longo do tempo; identificar os diferentes cursos de acção; identificar oportunidades e ameaças e; através da combinação de dados relevantes, tomar decisões baseadas nessas oportunidades e ameaças. Em segundo lugar, o planeamento estratégico é um processo que envolve o estabelecimento de um conjunto de objectivos organizacionais, definição das estratégias e políticas para os atingir, e desenvolvimento de planos detalhados que assegurem a implementação das estratégias de forma a atingir os fins em vista. Em terceiro lugar, o planeamento estratégico é uma atitude, uma forma de vida. Finalmente, em quarto lugar, o sistema estratégico formal permite fazer a ligação entre os três maiores planos: planos estratégicos, programas de médio prazo, orçamentos de curto prazo e planos operacionais. Em síntese, segundo Steiner (1979), o conceito de planeamento estratégico consiste no processo de determinar quais são os principais objectivos da organização e os critérios que presidiram à aquisição e afectação de recursos com vista à consecução dos referidos objectivos.

O planeamento estratégico precisa, segundo Gup (1980), responder a três questões básicas para uma organização, nomeadamente, para onde vais; qual o meio envolvente; e, como lá chegar. A primeira destas questões, “Para onde vais?”, foi levantada por Carrol (1865). Sem um preciso sentido de direcção, sem a definição de uma missão, sem a precisão da amplitude das operações e um conjunto de metas e objectivos, uma organização, tal como a Alice no país das maravilhas, fica sem rumo. A segunda questão é “Qual o meio envolvente?”. Ao responder a esta questão, a organização é obrigada a olhar para si própria com objectividade, para o meio externo que a rodeia, para os seus concorrentes e para as ameaças e oportunidades que estes representam. A terceira e última questão a que o planeamento estratégico deve responder é “Como lá chegar?”. Isto é, quais os modelos de

negócio específicos que permitem à organização alcançar os seus objectivos e como deverão ser distribuídos os recursos da organização de modo a que estes modelos resultem? A meta e os objectivos desenvolvidos no processo de planeamento estratégico devem fornecer à organização as prioridades nucleares e as linhas de orientação para todas as decisões do dia-a-dia. O planeamento estratégico é um processo que se renova continuamente. O planeamento estratégico e a gestão estratégica, a qual se define como a implementação diária do plano estratégico, são as tarefas sem fim mais importantes da gestão, em especial, da gestão de topo. Nesta linha, o planeamento é aquilo que é necessário fazer antes de empreender as acções.

Enquanto função da administração, o planeamento integra, segundo Richardson e Richardson (1992), um conjunto de operações, designadamente, a identificação do problema, a recolha de dados pertinentes, a geração de soluções alternativas, a avaliação prévia dos efeitos, a selecção da solução ideal, a implementação da solução e a medição do impacto. Estas operações visam responder, segundo Wheelan e Hunger (1990), às seguintes questões.

1. Onde estamos?
2. Se não houver qualquer mudança, onde estará a organização em um, dois, cinco e dez anos? As respostas a estas perguntas são aceitáveis?
3. Se não forem. Que acções específicas devem ser desenvolvidas? Quais os riscos e retornos esperados?

Uma componente necessária ao planeamento estratégico eficaz chama-se *down-board thinking*, ou seja, pensar sobre o tabuleiro de xadrez, e considerar as possíveis respostas dos seus opositores às suas jogadas e planear, antecipadamente, um certo número de jogadas. O mesmo se passa com o planeamento estratégico. De facto, a equipa de planeamento deve debruçar-se sobre o tabuleiro e ter em conta as implicações do seu plano e basear os planos adicionais nessas implicações. Mas, não deve confundir-se planeamento estratégico com elaboração de previsões pois estas implicam uma extrapolação, para o futuro, das actuais tendências do negócio. O planeamento estratégico é necessário, precisamente, porque tais extrapolações do presente para o futuro, raramente, estão correctas, mesmo a curto prazo. À medida que as organizações enfrentam ambientes cada vez mais complexos, dinâmicos e ameaçadores, os afazeres do dia-a-dia e a adaptação da organização face às condições ambientais em mudança passam a ser prioridades da organização. Assim sendo, qualquer utilidade que as previsões possam ter tido no passado será, drasticamente, reduzida no futuro. Pelo exposto, o planeamento estratégico não é a simples aplicação de técnicas quantitativas ao

planeamento de negócios. Além disso, o planeamento estratégico exige criatividade, análise, honestidade e uma boa dose de pesquisa do âmago da questão que não anda longe da análise quantitativa. Embora algumas análises quantitativas sejam necessárias para completar o processo de planeamento estratégico, estas jamais são a essência do processo. Por fim, deve chamar-se a atenção para o facto do planeamento estratégico não eliminar o risco. Efectivamente, o planeamento estratégico apenas ajuda os gestores a avaliar os riscos a que devem submeter-se pois obriga-os a terem um melhor conhecimento dos parâmetros envolvidos nas suas decisões.

3. SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS

Segundo Amaral e Magalhães (2000) e Correia *et al.* (2000), nas últimas décadas do século XX, Portugal assistiu a uma alteração profunda do ensino superior que se traduziu na passagem de um modelo de controlo estatal para o modelo de supervisão estatal. Esta situação ficou a dever-se a alguns factores, nomeadamente, à substituição do Estado pelo sector privado como maior empregador dos licenciados pelas universidades; à massificação do ensino superior e às dificuldades crescentes para assegurar o seu financiamento com fundos públicos. Neste contexto, as instituições de ensino superior vêem-se compelidas a desempenhar um papel crescente na prestação de serviços e na procura de fontes de financiamento alternativas na senda de uma visão externa da sociedade civil de forma a escrutinar as actividades que sendo, apetecivelmente, lucrativas não se inserem nos valores superiores das instituições. Esta situação está, segundo Conceição *et al.* (1998) e Simão *et al.* (2003), prevista na lei de bases do financiamento do ensino superior público na medida em que prevê que o financiamento seja tripartido entre o Estado, o ensino superior e os alunos. Basicamente, para Conceição *et al.* (1998), são quatro os mecanismos de que o Estado se pode socorrer para financiar o ensino superior, designadamente, o financiamento incremental, o financiamento por fórmulas, o financiamento contratual e o subsídio de propinas. No financiamento incremental, os fundos a atribuir são calculados com base no orçamento do ano anterior uma vez que este tipo de financiamento assenta no princípio de que as instituições desenvolvem as suas actividades de forma continuada. O financiamento por fórmulas consiste na determinação no montante de financiamento através da aplicação de cinco tipos de expressões matemáticas, nomeadamente, baseadas nos alunos inscritos, baseadas no pessoal docente, fórmulas de incentivo ao desempenho, baseadas nos custos marginais e fórmulas compostas. O financiamento contratual caracteriza-se pelo estabelecimento de uma contrapartida financeira pelo Estado, em troca da realização de actividades segundo

determinadas especificações contratuais. Por fim, o subsídio de propinas é uma via através da qual o Estado comparticipa nos custos da educação que recaem sobre os alunos.

Para além da passagem de um ensino de elites para um ensino de massa ocorrido na década de 70 do século passado, segundo Crespo (2003), o ensino superior português enfrenta, actualmente, pressões relacionadas com as exigências do fenómeno da globalização e das novas relações sociais. Para além destas, podem referir-se, ainda, a internacionalização das sociedades, o desenvolvimento tecnológico e a procura, por parte do mercado de trabalho, de recursos altamente qualificados.

Segundo Simão e Costa (2000), Simão *et al.* (2003) e Crespo (2003), o sistema de ensino superior português possui uma organização binária na qual coexistem o ensino universitário e politécnico. À diversificação institucional, ou seja, à coexistência de universidades, politécnicos e escolas não integradas e à coexistência do sector público e do sector privado, referidas por Simão e Costa (2000) e Correia *et al.* (2000), juntam-se, para estes últimos, a diversificação programática e a diversificação estrutural. A diversificação programática acontece devido à desregulação do sistema em relação à criação de novos cursos por efeito, não só da autonomia universitária, mas também pela falta de rigor na regulação que devia ser exercida pelo poder político. Por seu lado, a diversificação estrutural deve-se à presença, em simultâneo, de universidades seculares e instituições recentes que, por essa razão, possuem organizações internas de poder igualmente diversificadas. Por isso, para Amaral e Magalhães (2000), conforme o subsistema de ensino superior analisado, o conceito de constituinte (*stakeholder*) assume significados e características diferentes. Efectivamente, para Amaral e Magalhães (2000), a Lei de Autonomia das Universidades permite a inclusão no Senado de representantes de interesses exteriores à universidade até 15% do total de membros, bem como a constituição de Conselhos Consultivos quer da Universidade quer das suas unidades orgânicas. Por seu lado, a Lei de Autonomia dos Politécnicos expressa uma posição mais forte em relação à participação dos representantes de interesses da sociedade nas estruturas de governação, obrigando à sua presença na eleição dos Presidentes dos Institutos Politécnicos, no Conselho Geral e permite a sua participação no Conselho Científico das escolas. Por isso, segundo Crespo (2003), a Autonomia Universitária atribui a gestão académica, administrativa e financeira aos órgãos da universidade, sob a superintendência do Reitor, incluindo a gestão do pessoal. Autonomia essa que ficou, inequivocamente, consagrada no artigo 76º, nº. 2 da Constituição da Republica Portuguesa.

Segundo Simão e Costa (2000), o enquadramento do ensino politécnico no sistema de ensino superior ganhou a forma actual com a publicação da lei de Bases do Sistema Educativo

na qual se distingue o ensino universitário do ensino politécnico. Assim, ao ensino universitário cabe a tarefa de assegurar uma sólida preparação científica e cultural; proporcionar uma formação técnica que habilite os alunos para o exercício de actividades profissionais e culturais; e, fomentar o desenvolvimento do pensamento, da capacidade, da inovação, da análise crítica e de julgamento independente. Ou seja, a formação universitária, na procura insatisfeita de novos horizontes do conhecimento, permite forjar mentalidades e promover aptidões para o futuro exercício profissional. Por seu lado, o ensino superior politécnico deve, segundo Simão e Costa (2000), proporcionar uma formação cultural e técnica de nível superior e ministrar conhecimentos científicos e as suas aplicações com vista ao exercício de actividades profissionais. A distinção entre os dois subsistemas é, segundo Simão e Costa (2000), pouco clara pois limita-se a um mero exercício de semântica no qual ideias semelhantes são expostas em tempos e modos diferentes. Por oposição, Simão e Costa (2000), Correia *et al.* (2000) e Crespo (2003) consideram que a existência de dois subsistemas confere uma saudável diversidade ao sistema na medida em que permite aos estudantes diferentes oportunidades de formação.

Para Conceição *et al.* (1998), a missão da universidade e, num sentido mais lato, a missão do ensino superior engloba três funções, designadamente, a função ensino, a função investigação e a função ligação à sociedade. A primeira visa a satisfação das necessidades do mercado de trabalho no que diz respeito a pessoal com formação de nível superior. A segunda é uma função instrumental que está ligada ao desenvolvimento de actividades essenciais à inovação. E, por fim, a função ligação à sociedade visa o desenvolvimento regional, não apenas económico mas também social e cultural.

Para Crespo (2003), a missão tradicional do sistema de ensino superior, ou seja, educar, realizar investigação e fornecer serviços à comunidade, continua válida mas, actualmente, a principal missão é educar cidadãos responsáveis, fornecer um espaço aberto para as aprendizagens superiores e a aprendizagem ao longo da vida. Face ao exposto, o conceito de ensino superior deve tornar-se mais abrangente, incorporando a autonomia do pensamento; a procura da verdade e do rigor científico; a responsabilidade e resposta às necessidades económicas, culturais e sociais; mantendo a disposição para desempenhar o seu papel no desenvolvimento humano.

Segundo a DGESup (1999), a aproximação entre os subsistemas de ensino superior não acontece apenas em Portugal mas é, antes de mais, uma tendência europeia. A aproximação entre os dois subsistemas de ensino superior ocorreu, essencialmente, devido a dois factores, nomeadamente, o mercado de trabalho e a contenção da despesa pública. O

primeiro porque passou a privilegiar o recrutamento de jovens diplomados que reúnem os dois saberes, designadamente, o saber teórico e o saber fazer. Por seu lado, a necessidade de contenção da despesa no quadro da integração europeia conduziu à impossibilidade de manter o crescimento das despesas das universidades que se viram forçadas a obter financiamento de projectos junto do sector privado, o qual exigia como contrapartida que as universidades enveredassem por projectos de investigação aplicada. Neste contexto, segundo Crespo (2003), a Declaração de Bolonha define um modelo de formação único independentemente do subsistema em causa. De facto, a declaração prevê o desenho de um quadro comum de referência de graus académicos, facilmente, comparáveis; a criação de cursos organizados em dois ciclos principais, nomeadamente, a formação graduada, especialmente, direccionada para o mercado de trabalho com uma duração mínima de três anos e a formação pós-graduada que obriga à conclusão, com sucesso, da formação inicial; a generalização do sistema de créditos comparáveis ou ECTS (*European Credit Transfer System*); a avaliação da qualidade das instituições com dimensão europeia; e, por fim, a eliminação de todos os obstáculos à mobilidade de estudantes, professores e investigadores.

Actualmente, segundo Crespo (2003), o ensino superior depara-se com algumas ameaças, nomeadamente, a diminuição da procura e os cortes orçamentais. Efectivamente, para Amaral e Teixeira (1999), apesar de cerca de 43% dos alunos que concluem o ensino secundário prosseguirem os seus estudos no ensino superior e, dessa forma, se atingir a média europeia, a diminuição da procura deste tipo de ensino acentuou-se nos últimos anos como resultado da redução da taxa de natalidade que, em Portugal, ocorreu nas décadas de 80 e 90 do século passado. Para Crespo (2003), este decréscimo do número de alunos que procura o ensino superior tem grande influência no desenvolvimento do sector e, por arrastamento, na preparação do país para a Sociedade do Conhecimento. Por seu lado, os cortes orçamentais são fruto da diminuição dos recursos públicos no financiamento do ensino superior face à grave crise economia e financeira que Portugal atravessa. Outro aspecto que caracteriza o panorama vivido pelo ensino superior português prende-se com a existência de um elevado número de estabelecimentos de ensino superior que levanta dois problemas, nomeadamente, ao nível da qualidade do ensino e das saídas profissionais devido à carência de professores qualificados e à existência de elevado número de cursos idênticos, respectivamente. No entanto, segundo a DGESup (1999), o ensino superior português depara-se com novos desafios como a qualidade, novos públicos, internacionalização e organização do sistema.

4. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NO ENSINO SUPERIOR

As implicações dos argumentos de Mintzberg (1994) relativamente ao ensino superior apontam no sentido das presidências dos institutos politécnicos e das reitorias das universidades se comprometerem com o pensamento estratégico e com a gestão estratégica de forma a desenvolverem uma visão partilhada para as instituições que representam. Mais, os indivíduos que, no seio destas instituições, detenham algum tipo de responsabilidades em termos de “planeamento”, devem cumprir o seu papel de planeadores. Isto é, os planeadores devem fornecer os dados que o desenvolvimento do pensamento estratégico requer e, para além disso, devem actuar como catalisadores do processo de planeamento que suporta a elaboração da estratégia encorajando e ajudando os gestores a pensarem estrategicamente. Por isso, não deve ser pedido aos planeadores que “desenhem o plano” porque, geralmente, dessa situação resulta, apenas, mais um documento para ser arquivado. Nesta linha, Simão e Costa (2000) consideram que a evolução do ensino superior, em geral, e do ensino superior politécnico, em particular, passa pela adopção de um conjunto de linhas de orientação organizacional das quais se destaca uma pela sua dimensão estratégica. Efectivamente, no plano da organização e funcionamento interno é necessário promover alterações estatutárias que tornem mais flexíveis os comportamentos institucionais e mais expeditas as decisões de forma a melhor responder à mudança e que incluam, entre outras, a constituição de gabinetes de planeamento estratégico institucional que envolvam todas as escolas superiores e outras unidades existentes. Nesta linha, Simão *et al.* (2003) consideram que nenhuma instituição deve merecer o reconhecimento público sem que apresente dois instrumentos fundamentais. Primeiro, uma declaração de missão que aprofunde as razões da sua criação e a sua inserção na sociedade e no sistema educativo. Segundo, um programa estratégico que defina objectivos de médio e longo prazo no que concerne ao perfil de uma vocação própria, científica, cultural e tecnológica orientada por critérios de racionalidade e de excelência; à inserção geográfica e aos correspondentes parâmetros demográficos e socioeconómicos; à razão da selecção dos nichos de inovação e competitividade, como apostas específicas; à evolução prospectiva fundamentada do projecto institucional e metas devidamente quantificadas; às áreas científicas a desenvolver e/ou consolidar e às actividades, métodos e programas de ensino, investigação e de extensão previstos; à programação de recursos humanos e sua qualificação calendarizada e aos recursos materiais e financeiros disponíveis ou previstos para a execução do programa; à demonstração da viabilidade sócio-económica do projecto institucional; e, por fim, ao acompanhamento da qualidade no desempenho e da constituição de núcleos de excelência.

Durante décadas as instituições de ensino superior tiveram de fazer face a inúmeras mudanças ocorridas quer no seu ambiente interno, quer no ambiente externo. De facto, tiveram de responder a desafios emergentes como a diminuição do suporte financeiro, a rápida evolução tecnológica, as mudanças demográficas e os programas académicos desactualizados. Segundo Kriemadis (1997) e Lerner (1999), o sector educacional olha para o planeamento estratégico como a ferramenta capaz de produzir, com benefício próprio, mudanças estratégicas que permitam, de forma rápida, a adaptação ao meio em constante mutação. No entanto, o aumento da velocidade da mudança global, económica e tecnológica promove a gestão da mudança como uma questão, particularmente, importante para estas organizações. Neste contexto, as organizações, em vez de responderem à mudança, conduzem a gestão da mudança através do planeamento para maximizarem a sua eficácia organizacional. Nesta linha, Huber *et al* (1990) defendem que, em ambientes de grande turbulência, geralmente a centralização não promove a eficácia, no entanto, a centralização pode ser eficaz em organizações de serviços personalizados. As organizações burocráticas profissionais como as universidades e os institutos politécnicos possuem, segundo Duncan (1972), estruturas organizacionais descentralizadas e burocráticas assentes na padronização das aptidões dos docentes. Esta estrutura parece responder bem às necessidades das organizações que pertencem a sectores em que a estabilidade da envolvente é baixa e a complexidade dessa mesma envolvente é alta. Apesar disso, estas organizações mostram pouca agilidade em ambientes de grande turbulência nos quais a taxa de mudança é muito acentuada. Esta insuficiência pode, eventualmente, do conservadorismo que caracteriza este tipo de instituições.

Pelo exposto, o ensino superior deve abraçar o processo de planeamento estratégico por várias razões, nomeadamente, a diminuição da procura, a diminuição dos fundos governamentais, a mudança demográfica e a homogeneização promovida pela Convenção de Bolonha. Para Lerner (1999), o planeamento estratégico surge como a ferramenta de gestão capaz de ajudar a enfrentar os desafios emergentes na nova paisagem competitiva. Ou seja, a estratégia é o veículo que pode ajudar as instituições de ensino superior a encontrarem a sua vantagem competitiva de forma a melhor se posicionarem face ao ambiente externo. Para responder aos novos desafios, as instituições portuguesas de ensino superior devem colocar ênfase na diferenciação da missão e na re-afectação de recursos de forma a melhor responder às necessidades dos seus constituintes. Desta maneira, o planeamento estratégico pode beneficiar as instituições de ensino superior de diversas formas ajudando, nomeadamente, a

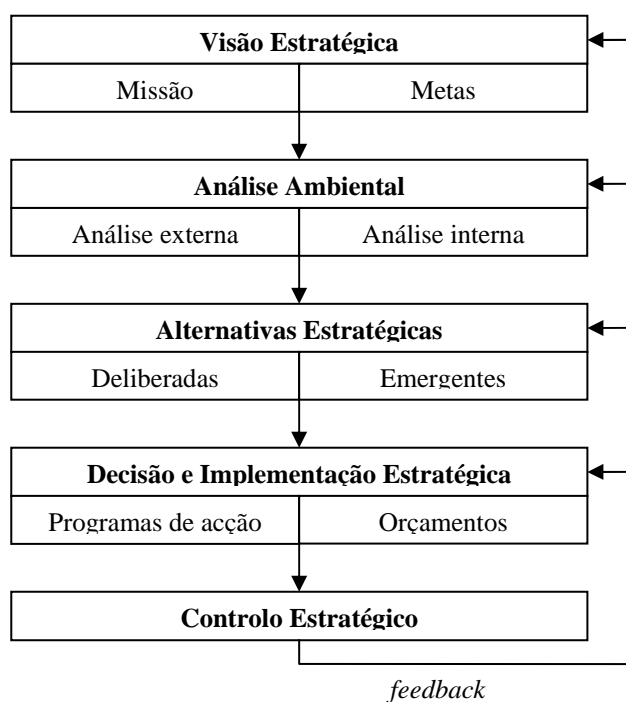
criar uma base de trabalho que determine a direcção na qual as instituições deverão caminhar para atingir o futuro desejado e a alcançar a vantagem competitiva; a aumentar a participação dos constituintes através do trabalho conjunto no sentido de atingir os objectivos propostos; a ampliar a visão dos participantes chave, encorajando-os a reflectir, de forma criativa, na direcção estratégica; a estabelecer o diálogo entre os participantes através da melhoria da compreensão não só da visão da organização mas também através da promoção do sentido de propriedade do plano estratégico e de pertença relativamente à organização; a alinhar a instituição com o ambiente externo; e, por fim, a estabelecer prioridades. No entanto, para que o processo de planeamento estratégico no ensino superior produza resultados positivos na eficácia organizacional, deve ser adaptado às características específicas do sector e de cada organização.

Como foi referido anteriormente, as instituições de ensino superior caracterizam-se pela inexistência de poder centralizado. A diluição do poder pelos docentes, frequentemente, coloca entraves à tomada de decisão. De facto, o funcionamento democrático dos órgãos colegiais, em especial, dos Conselhos Científicos, não permite que a tomada de decisão seja feita de forma atempada. Para além disso, o sistema de valores e a cultura organizacional assumem características conservadoras capazes de colocar entraves à mudança. Por fim, estas instituições não têm um cliente, claramente, definido na medida em que alguns constituintes externos, designadamente, os alunos que finalizam o ensino secundário, as potenciais entidades empregadoras e a sociedade em geral, podem ser considerados clientes. Em resultado disso, a definição de objectivos e a medição da eficácia organizacional feitos de forma estável e durável pode, segundo Cameron (1978), ser problemático. Tendo em conta as diferenças apontadas, o processo em si é importante porque abre linhas de comunicação e estabelece o diálogo entre os membros da organização e a instituição. De facto, a adopção do pensamento estratégico é mais importante que o produto final, ou seja, o plano. Desta forma, os decisores podem fazer as suas escolhas dentro do contexto da negociação e debate internos que lhes permite ter em conta os diferentes pontos de vista e, simultaneamente, a missão da organização.

5. MODELO TEÓRICO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

O planeamento estratégico é um processo dinâmico composto por fases. Apesar da existência de inúmeros modelos de planeamento estratégico, parece haver consenso em torno de algumas componentes tidas como básicas, nomeadamente, a análise ambiental, a formulação estratégica, a implementação da estratégia e, por fim, a avaliação e o controlo. Para Wheelan e Hunger (1990), a análise ambiental inclui a análise interna e a análise externa; a formulação estratégica envolve a definição da missão, dos objectivos, das estratégias e das políticas; a implementação da estratégia baseia-se em programas, orçamentos e procedimentos, e, a avaliação e o controlo visam aferir acerca do desempenho organizacional. Por seu lado, Sharplin (1985) considera a existência apenas de duas fases principais, designadamente, da formulação e da implementação estratégicas. No acto de formulação estratégica é necessário definir a missão, avaliar o ambiente, definir a direcção ou objectivos e, por fim, estabelecer a estratégia. Por seu lado, a implementação envolve a activação estratégica, a avaliação da estratégia e o controlo estratégico. Outros, apresentam modelos de planeamento estratégico alternativos que diferem no conteúdo, na ênfase e no processo. No entanto, todos apresentam aspectos ou fases comuns, designadamente, a análise estratégica, a escolha estratégica e, por fim, a implementação estratégica, tal como se pode ver na figura 1.

.Figura 1 – Modelo de Planeamento Estratégico para o Ensino Superior Português



A visão estratégica é uma abordagem criativa e intuitiva própria da escola do empreendedor na qual a organização define a posição desejada. Da visão estratégica fazem parte as fases de formulação da missão e a definição dos objectivos genéricos. Por sua vez, a formulação da missão desenvolve-se na esfera da escola cultural pois deve ter em conta não só a visão estratégica mas também os valores ideológicos da organização. Para a realização da análise ambiental, em muito, contribuem ferramentas como a análise SWOT, a análise de hiato, a análise da atractividade da indústria desenvolvidas pelas escolas prescritivas, respectivamente, as escolas do desenho, do planeamento e do posicionamento. Apesar disso, a ênfase colocada no ambiente externo pode, também, ser percebida como o contributo da escola ambiental para o processo de formação da estratégia. As ferramentas referidas são úteis à organização na medida em que permitem conhecer o hiato entre a posição actual e a posição desejada. Nestas condições, a organização pode desenvolver as alternativas estratégicas que permitam fechar o hiato. A fase das alternativas estratégicas corresponde ao momento anterior à tomada de decisão estratégica. Trata-se de uma fase preparativa na qual são analisadas as vantagens comparativas das alternativas estratégicas, deliberadamente, propostas para fazer face às linhas gerais de orientação e aos cenários definidos anteriormente. No contexto de um modelo de planeamento estratégico dinâmico e flexível, as alternativas estratégicas podem emergir durante o próprio processo e, dessa forma, compreender o contributo da escola da aprendizagem, nomeadamente, através da inclusão das estratégias emergentes. Para além disso, durante o processo de análise estratégica e de decisão estratégica ocorrem jogos de poder nos quais são feitas negociações e debates internos entre os diferentes constituintes no contexto da escola do poder. Posteriormente, a decisão estratégica consiste na selecção das acções a empreender tendo em conta a coerência interna e externa durante um determinado período de tempo. Para que as decisões possam ser tomadas devem ser definidos os objectivos específicos, os programas de acção e os orçamentos. Por essa razão, a decisão e implementação estratégicas envolvem a afectação de recursos necessários à prossecução dos objectivos definidos, ou seja, dá-se início à transformação de intenções em acções concretas. Por fim, a organização deve proceder à avaliação e controlo da estratégia no sentido de verificar se o desempenho esperado corresponde ao planeado. Desta forma, a organização tem a oportunidade de promover a realimentação do processo através de acções correctivas consideradas necessárias para que o plano estratégico possa, pelo menos uma vez por ano, ser revisto de acordo com a evolução da mudança e ter em conta as estratégias emergentes.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Actualmente, as organizações públicas, em geral, e aquelas que se dedicam ao ensino superior, em particular, enfrentam um forte escrutínio das suas contas. Tal facto deve-se ao aumento dos *déficits* governamentais e à necessidade imperiosa de os controlar de forma a cumprir os critérios definidos no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento que se traduz, na prática, na diminuição real do financiamento do sector, tornando imperiosa a procura da eficácia e da eficiência.

Para além da diminuição do financiamento, o sector enfrenta outros desafios, nomeadamente, a diminuição da procura devido a razões demográficas; e, a adaptação das formações ministradas no quadro da declaração de Bolonha. A diminuição da procura do ensino superior pelos alunos que entram pela primeira vez no sistema pode ser compensada pelos alunos que, sendo detentores de um curso superior, necessitem de actualizar os conhecimentos adquiridos ou, por razões profissionais, sintam a necessidade de se especializarem em determinada área. Para fazer face a esta nova procura, as instituições de ensino superior devem estar preparadas para leccionar cursos de especialização que, aliás, estão previstos na declaração de Bolonha e correspondem ao segundo ciclo, isto é, ao ensino pós-graduado. A adopção do sistema organizado em dois ciclos, o pré e o pós-graduado, previsto na declaração de Bolonha está já implementado em Portugal. No entanto, a necessária regulamentação para a implementação do sistema em Portugal só, tardiamente, ficou disponível. Por essa razão, as instituições de ensino superior deparam-se com grandes dificuldades ao nível do planeamento. De facto, no contexto da análise macro ambiental, a variável política encontra-se omissa e as variáveis económicas, sociológicas e tecnológicas estão sujeitas a grande turbulência.

Uma das características marcantes do sistema de ensino superior português reside na sua dualidade que, como foi referido, confere diversidade ao sistema. Basicamente, a diferença entre o ensino universitário e o ensino politécnico deveria residir no tipo de formação ministrada. Na realidade, a diferença entre os dois tipos de ensino assenta nos graus que conferem. Por essa razão, alguns investigadores caracterizam a divisão como artificial na medida em que a natureza das formações é similar. Para além disso, a Declaração de Bolonha contribui para a homogeneização do sistema, isto é, para a uniformização das formações a ministrar por um e outro subsistema. Neste contexto, o planeamento estratégico surge como a ferramenta de gestão que permite aumentar o desempenho das organizações através da melhoria da eficácia, eficiência e flexibilidade. Efectivamente, são muitos os benefícios que

derivam da aplicação do planeamento estratégico à tomada de decisão. Por isso, os processos de planeamento e a produção de planos estratégicos devem assumir-se como actividades centrais para os gestores. A formulação do plano estratégico permite visualizar o futuro tendo em conta as relações complexas e dinâmicas entre a organização e o ambiente externo. Mais do que responder e reagir ao ambiente externo, o planeamento estratégico permite à organização iniciar, influenciar e, simultaneamente, definir objectivos básicos para alocação de recursos e reduzir os conflitos internos que tendem a aumentar quando a subjectividade ou a intuição se tornam a base das grandes decisões. Para além disso, o planeamento estratégico permite à organização aproveitar vantagens chave que constituem oportunidades, minimizar o impacto das ameaças externas, capitalizar os seus pontos fortes e melhorar aspectos que constituem os seus pontos fracos. Por essa razão, o modelo teórico de planeamento estratégico proposto para o ensino superior português possui três características essenciais. A primeira está relacionada com a sua simplicidade que o torna, facilmente, compreensível por todos os membros da organização. O modelo proposto caracteriza-se igualmente, pela consensualidade. De facto, esta característica está bem patente no modelo tornando-o aceitável pela maioria dos gestores de topo (reitores, vice-reitores, pró-reitores presidentes, vice-presidentes, pró-presidentes e administradores). Por fim, o modelo proposto integra, na medida do possível, os contributos das escolas prescritivas e descritivas de formulação da estratégia.

BIBLIOGRAFIA

Amaral, Alberto e Magalhães, António (2000); O Conceito de *Stakeholder* e o Novo Paradigma do Ensino Superior; *Revista Portuguesa de Educação*; 13; 2; 7-28.

Amaral, Alberto e Teixeira, Pedro (1999); *Previsão do Número de Alunos e do Financiamento*, Matosinhos; Centro de Investigação e Políticas do Ensino Superior.

Andrews, Kenneth (1977); *El Concepto de Estrategia de las Empresas*; Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

Cameron, Kim (1978); Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education, *Administrative Science Quarterly*, 23; 4; 604-632.

Carrol, Lewis (1865), *Alice's Adventures in Wonderland*, London: Macmillan.

Chandler, Alfred (1962); *Strategy and Structure*; Cambridge: MIT Press.

Conceição, Pedro *et al.* (1998); *Novas Ideias para a Universidade*; Lisboa; Instituto Superior Técnico Press.

Correia, Fernanda *et al.* (2000); *Diversificação e diversidade dos Sistemas de Ensino Superior*; Matosinhos; Centro de Investigação e Políticas do Ensino Superior.

Crespo, Victor (2003); *Ganhar Bolonha, Ganhar o futuro: O Ensino superior no Espaço Europeu*, Lisboa; Gradiva.

DGESup - Direcção Geral do Ensino Superior (1999); *O Ensino Superior em Portugal*; Lisboa; Editorial do Ministério da Educação.

Duncan, Robert (1972); Characteristics of Perceived Environment and Perceived Environmental Uncertainty; *Administrative Science Quarterly*; 17; 3; 313-327.

Gup, Benton (1979), *Guide to Strategic Planning*, New York: McGraw Hill.

Huber, George *et al* (1990); Developing More Encompassing Theories about Organisations: The Centralisation-effectiveness Relationship as an Example, *Organisation Science*; 1; 1; 11-40.

Kriemadis, Athanasios (1997); Strategic planning in higher education athletic departments, *International Journal of Educational Management*; 11; 6; 238-247.

Lerner, Alexandra (1999); *A Strategic Planning Primer for Higher Education*, College of Business Administration and Economics; Northridge; California State University.

Mintzberg, Henry (1994); The Fall and Rise of Strategic Planning; *Harvard Business Review*; 72; 1; 107-114.

Simão, José e Costa, António (2000), *O Ensino Politécnico em Portugal*; Braga; Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos.

Sharplin, Arthur (1985), *Strategic Management*; New York: McGraw-Hill.

Simão, José *et al.* (2003); *Ensino Superior: Uma Visão para a Próxima Década*; Lisboa; Gradiva Publicações.

Steiner, George (1979); *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*; New York: Free Press.

Wheelan, Thomas e Hunger, David (1990), *Strategic Management*, Reading; Addison-Wesley Publishing Company.