

Avaliação institucional e gestão estratégica

– vínculos necessários para o desenvolvimento institucional

Institutional evaluation and strategic
management - necessary links for institutional development

Nelma Aparecida Magdalena Monticelli¹

Silviane Duarte Rodrigues²

Milena Pavan Serafim³

Teresa Dib Zambon Atvars⁴

Resumo: O presente artigo busca apresentar alguns resultados objetivos decorrentes de ações planejadas e orientadas pelo processo de avaliação, demonstrando que a implantação da gestão estratégica, vinculada à avaliação institucional, produz resultados tangíveis para a instituição no curto, médio e longo prazos. Estes resultados são, na nossa concepção, a maneira objetiva de defesa institucional a ser apresentada aos *stakeholders* como forma de *accountability* da missão institucional. Alguns dos *stakeholders* típicos são o governo do Estado de São Paulo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Educação, o Tribunal de Contas Estadual, o Ministério Público, as agências de fomento públicas, os agentes privados, tais como os agentes sociais críticos da universidade pública, os competidores do mercado da educação superior, e a mídia em geral (meios de comunicação e outros formadores de opinião, entidades e organismos sociais). Para tanto, as interações metodológicas ocorrem sob as bases da pesquisa exploratória, de caráter documental e que se classifica como sendo descritiva-explicativa, predominantemente qualitativa por meio de observação participante, tendo como locus da observação a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pode-se afirmar que a Unicamp tem hoje uma “*expertise*” em Avaliação Institucional, em Planejamento Estratégico e em Gestão Estratégica, com processos adaptados a sua realidade enquanto universidade pública com perfil “*comprehensive*”. Importante ressaltar que a gestão estratégica e a avaliação institucional são processos dinâmicos, carecendo sempre de atualizações e aperfeiçoamentos que ocorrerão nos ciclos sucessivos. Consideramos que são atividades institucionais relevantes para suprir a falta de integração que ocorrem nos sistemas nacionais de avaliação, pois permitem avaliar e impactar todas as atividades acadêmicas na sua integridade.

Palavras-chave: Avaliação institucional. Gestão universitária. Planejamento estratégico. Unicamp.

Abstract: This paper seeks to present some objective results from actions planned and guided by the evaluation process, demonstrating that the implementation of strategic management, linked to institutional evaluation, produces tangible results for the institution in the short, medium and long terms. These results are, in our view, the objective way of institutional defense to be presented to stakeholders as a form of accountability for the institutional mission. Some of the typical stakeholders are the government of the State of São Paulo, the Legislative Assembly of the State of São Paulo, the State Education Council, the State Audit Court, the Public Ministry, public funding agencies, private agents, such as the critical social agents of the public university, the competitors of the higher education market, and the media in general (media and other opinion makers, social entities and bodies). To this end, methodological interactions occur under the basis of exploratory research, of documentary character and which is classified as being descriptive-explanatory, predominantly qualitative through participant observation, with the University of Campinas (Unicamp) as the locus of observation. It can be said that Unicamp today has an "expertise" in Institutional Evaluation, Strategic Planning and Strategic Management, with processes adapted to its reality as a public university with a "comprehensive" profile. It is important to note that strategic management and institutional evaluation are dynamic processes, always needing updates and improvements that will occur in successive cycles. We believe that they are relevant institutional activities to fill the lack of integration that occur in national assessment systems, as they allow to assess and impact all academic activities in their entirety.

Keywords: Institutional evaluation. University management. Strategic planning. Unicamp.

¹ Universidade Estadual de Campinas | Coordenadoria Geral da Universidade | Campinas | SP | Brasil. Contato: nelma@unicamp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5972-5984>

² Universidade Estadual de Campinas | Assistente Técnica de Coordenação da CGU | Campinas | SP | Brasil. Contato: silviane@unicamp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8507-7979>

³ Universidade Estadual de Campinas | Programas de Pós-Graduação Interdisciplinar em Política Científica e Tecnológica | Campinas | SP | Brasil. Contato: milenaps@unicamp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7541-4182>

⁴ Universidade Estadual de Campinas | Instituto de Química | Campinas | SP | Brasil. Contato: tatvars@unicamp.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7471-3730>

- Recebido em: 19 de outubro de 2020
- Aprovado em: 28 de outubro de 2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772021000100017>

Este é um artigo publicado em acesso aberto sob uma licença Creative Commons
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

1 Introdução

A implantação de processos de avaliação institucional do ensino superior brasileiro, sob a coordenação do Ministério da Educação, é um processo com uma longa história (por exemplo, a Lei 10.861 que institui o Sistema Superior de Avaliação – SINAES foi aprovada em 2004, substituindo sistemas anteriores) (SINAES, 2009), com modificações de forma e de conteúdo, sujeito a decisões nem sempre acadêmicas, o que dificulta enormemente a análise da evolução da qualidade do sistema (AMORIM; SOUZA, 1994; DIAS SOBRINHO; BALZAN, 1995, DIAS SOBRINHO, 1996, 2008, 2010; SCHWARTZMAN; DURHAM, 1992). Existem várias análises da literatura sobre esse processo, nem sempre objetivos e neutros sobre progressos e retrocessos. As razões sobre esta dificuldade de análise do processo e do seu resultado são múltiplas e envolvem, por exemplo, as opções metodológicas, a forma de escolha top-down da metodologia que agrada uns e desagradam outros, e as distintas finalidades no processo avaliatório. A avaliação institucional de universidades deveria ser um processo integrado aplicado nas múltiplas atividades executadas no âmbito de uma universidade, porém no caso brasileiro o Ministério da Educação e os Conselhos Estaduais de Educação tratam o processo de modo fragmentado e desconexo. Um exemplo disso pode ser observado na fragmentação entre a avaliação da pós-graduação *stricto sensu*¹, atribuída à CAPES, e da graduação, atribuída ao INEP, assumindo desta forma a não intercorrelação entre estes dois níveis de ensino. Já a extensão universitária carece de um sistema nacional de avaliação, está à mercê do mercado, e é avaliada marginalmente em alguns poucos critérios de inserção social estabelecidos pela CAPES na avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. A segmentação do processo de avaliação se desalinha dos preceitos da Constituição Brasileira que prevê a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Adicionalmente, uma crítica pertinente ao sistema brasileiro de avaliação está na forma como o seu resultado se difunde para a sociedade e para os formadores de opinião. Falta uma definição clara e inequívoca sobre o que e para quem se deve avaliar.

Além da segmentação, os órgãos nacionais responsáveis pelos processos avaliativos modificam intempestivamente o escopo, a abrangência e o peso relativo dos indicadores de produção a serem avaliados, quando não alteram substancialmente os objetivos do processo, e, conseqüentemente, produzem descontinuidades de séries históricas impedindo o acompanhamento do progresso institucional. Decorrente desta constatação, as alterações dos

¹ Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes) foi criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741, responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, em 1981, pelo Decreto nº 86.791, Lei nº 11.502/2007.

indicadores e a segmentação da avaliação por tipos de atividades que são intrinsecamente indissociáveis criam enormes dificuldades na estruturação de diagnósticos mais preciso e objetivos, dificultando assim a tomada de decisão baseada em evidências e diagnósticos objetivos, necessários para o desenvolvimento do país, na escala da macrogestão do sistema brasileiro de ensino superior, e na produção de acompanhamento institucional na microgestão de cada universidade. Em resumo, descontinuidades e fragmentação são subprodutos do sistema brasileiro de avaliação institucional, que justificariam a necessidade de outros modelos de avaliação.

Neste sentido, o interesse por ranqueamentos internacionais² poderia ser uma alternativa, particularmente útil para instituições que apresentam um desempenho institucional razoável, nos indicadores elencados a cada tipo de entidade avaliadora. Porém, articular e tomar decisões baseadas em indicadores desconectados da realidade brasileira, sem grandes preocupações analíticas sobre a qualidade e a pertinência dos mesmos, pode se constituir um risco institucional, principalmente no que diz respeito ao distanciamento do contexto local no qual a universidade se insere. Múltiplos tipos de entidades atuam no ranqueamento, cobrindo distintas tipologias de universidades e, em muitos casos, sem um claro vínculo com o desenvolvimento institucional. Uma constatação simples sobre esses sistemas internacionais de ranqueamento mostra que o sistema de educação superior brasileiro tem pouca visibilidade e influência sobre o processo, nem sempre transparente para com as instituições ranqueadas. Estratégias das próprias universidades para melhor posicionamento em sistemas internacionais são, em geral, ou inexistentes ou pouco efetivas dada a baixa aderência dos indicadores definidos pelos organismos ranqueadores. Isto mostra que esta forma de avaliação pouco contribui para o desenvolvimento do sistema brasileiro de educação superior. Assim, o risco em substituir um processo de avaliação institucional por processos baseados em ranqueamentos nacionais ou internacionais é grande (BARREYRO, 2018) e não tem sido a prática das boas universidades internacionais.

Constata-se que, enquanto as agências nacionais procuram avaliar as dimensões acadêmicas do ensino superior e que, majoritariamente, estas avaliações são realizadas por pares, os governos e os formadores de opinião preocupam-se com o custo da instituição ou com os dispêndios por aluno, sem grandes preocupações com as múltiplas formas de produção

² Os rankings mais usualmente utilizados no Brasil são: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>; <https://www.statista.com/statistics/226665/academic-ranking-of-world-universities/>; <http://www.shanghairanking.com/pt/>; <https://ruf.folha.uol.com.br/2018/ranking-de-universidades/>; <http://greenmetric.ui.ac.id/what-is-greenmetric/>; <https://www.umultirank.org/>

acadêmica presentes nas instituições públicas. Resolver este paradoxo passa pela definição clara de quem são os *stakeholders*, de como devem ser os processos de *accountability* e, por consequência, quais devem ser os avaliadores para cada finalidade.

A definição dos *stakeholders* e dos indicadores e métricas para uma *accountability* de amplo espectro não é simples, nem do ponto de vista técnico, nem do ponto de vista das relações institucionais, especialmente para uma instituição pública (AUCOIN, 1990; BERDAHL, 1990; BRUNNER, 2011; DILL, 2001; DIXON; COY, 2007; ESTERMANN; NOKKALA, 2009; VALLÉS, 1996; DIAS SOBRINHO, 2018; BERTOLIN, 2007; UNESCO, 2003; HICKS *et al.*, 2015). Tanto as definições dos indicadores quanto das métricas criam tensões internas por várias razões: o fato das decisões serem colegiadas e, por conseguinte, envolverem múltiplos atores, vários com cargos eletivos e interesses nem sempre coerentes; a melhoria nos indicadores institucionais não é imediata (é difícil capturar mudanças no curto prazo) e os resultados somente são visíveis no médio prazo; as discontinuidades na gestão podem levar à alteração de prioridades com consequências sobre o desenvolvimento institucional; as mudanças na cultura institucional são lentas e não podem envolver mudanças no quadro de colaboradores, etc. Estas dificuldades restringem as possibilidades de se tomar decisões baseadas em prioridades tecnicamente definidas.

Assim, a origem dos desafios está na finalidade do processo, pois desta depende a escolha tanto dos instrumentos quanto dos indicadores e suas métricas. No caso da Unicamp, optou-se pela avaliação como o mecanismo de diagnóstico interno com vistas ao planejamento institucional e à gestão estratégica. Essa decisão implica, necessariamente, na integração entre os processos de avaliação e de planejamento e, se possível, na definição de alguns indicadores estratégicos. Como a Unicamp já consolidou os processos de avaliação quinquenal e de gestão estratégica, buscamos integrá-los, opção esta que requereu, para ambos os casos, o desenvolvimento de metodologias customizadas para a nossa realidade.

As críticas apresentadas aos processos de avaliação com poucas consequências para o desenvolvimento institucional justificam, portanto, a implantação de sistema próprio de avaliação, que pode ser moldado para abranger o conjunto das atividades da instituição (ensino, pesquisa, extensão e gestão), de modo indissociável, com o objetivo de gerar o autoconhecimento e de acompanhar o desenvolvimento institucional. O enorme esforço institucional que esse processo requer somente se justifica se dele decorrerem estratégias de gestão para melhoria contínua, com a elaboração de planos de desenvolvimento com metas para superação das fragilidades. Apesar das propostas de melhoria serem requeridas pelos sistemas

nacionais de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* e dos cursos de graduação, os planos de ação não são criticamente acompanhados e avaliados.

Como a avaliação é um processo complexo que envolve comunidades com expectativas e interesses distintos, cada instituição deve refletir se este esforço traz benefícios institucionais, pergunta que deve ser respondida com objetividade. Muitas das universidades de classe mundial divulgam seus planejamentos estratégicos e, efetivamente, demonstram seu desempenho por meio da evolução dos seus indicadores estratégicos e acadêmicos³. Mede-se o progresso da instituição, por meio de indicadores objetivos, e se utiliza este progresso como forma de *accountability* para os *stakeholders* públicos, privados ou comunitários. Deste modo, o progresso e o cumprimento dos objetivos da instituição são a forma de responder à sociedade sobre as metas atingidas e de dar subsídios às decisões internas. A Unicamp levou em consideração este conjunto de argumentos ao estabelecer e consolidar sistemas próprios de avaliação institucional e de gestão estratégica. Um exemplo disso foi retratado por Saupe (1990). Para dar conta de responder aos órgãos governamentais e à sociedade, as universidades norte-americanas passaram, a partir da década de 1960, a constituir áreas denominadas de Institutional Research Office, o qual produz e provê informações da instituição, buscando dar suporte aos processos institucionais de planejamento, formação de ações estratégicas e tomada de decisão.

Assim, o presente artigo busca apresentar alguns resultados objetivos decorrentes de ações planejadas e orientadas pelo processo de avaliação, demonstrando que a implantação da gestão estratégica, vinculada à avaliação institucional, produz resultados tangíveis para a instituição no curto, médio e longo prazos. Estes resultados são, na nossa concepção, a maneira objetiva de defesa institucional a ser apresentada aos *stakeholders* como forma de *accountability* da missão institucional. Alguns dos *stakeholders* típicos são o governo do Estado de São Paulo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Educação, o Tribunal de Contas Estadual, o Ministério Público, as agências de fomento públicas, os agentes privados, tais como os agentes sociais críticos da universidade pública, os competidores do mercado da educação superior, e a mídia em geral (meios de comunicação e outros formadores de opinião, entidades e organismos sociais). Para tanto, as interações metodológicas ocorrem sob as bases da pesquisa exploratória, de caráter documental e que se

³ Alguns exemplos de Planejamento de Universidades podem ser vistos em:

https://www.ox.ac.uk/sites/files/oxford/field/field_document/Strategic%20Plan%202013-18.pdf;

http://www.cam.ac.uk/sites/www.cam.ac.uk/files/ucm_strategic_plan_2013-16.pdf;

http://www.lib.cam.ac.uk/files/strategic_plan_2015-18.pdf <https://cld.bz/bookdata/aH6YqPt/basic-html/index.html#3>

classifica como sendo descritiva-explicativa, predominantemente qualitativa por meio de observação participante. O artigo está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte trata do histórico da institucionalização do processo de avaliação institucional, enquanto ferramenta de diagnóstico para a Universidade. Na segunda parte, o planejamento estratégico e suas edições são apresentados, com o intuito de compor o debate sobre a necessidade da gestão estratégica ser fruto da vinculação entre a avaliação institucional e o planejamento estratégico. Essa discussão será tecida na terceira parte. Em seguida, quatro projetos estratégicos serão apresentados demonstrando a materialização do Planes e de uma gestão estratégica nas universidades.

2 Institucionalização da avaliação institucional na Unicamp

A Unicamp é uma universidade projetada para cumprir sua missão de forma articulada com as necessidades da coletividade. O estabelecimento de prioridades, que se encontra desde a escolha da localização da Unicamp até a estruturação de um processo de planejamento, articulando demandas de cursos adequados à necessidades socioeconômicas, possibilidades de corpo docente, instalações adequadas e de centralização de cursos comuns, denota uma preocupação com um projeto sólido e estruturante de concepção de universidade (GOMES; VAZ, 2006; AGUIAR; MARTINS, 2018). Como pode ser visualizado no trecho do Relatório da Comissão de Organização da Unicamp⁴, apresentado ao Conselho Estadual de Educação em 11/09/1965, essa preocupação se apresentava desde a sua implantação:

Em verdade, não foi difícil à Comissão Organizadora sentir e captar, como a seguir se relata, as demandas mais prementes da coletividade em entrar em ação no sentido de satisfazê-las ordenadamente e planejadamente, tendo sempre em boa mente as possibilidades de corpo docente, de instalações adequadas e de centralização dos cursos comuns de várias disciplinas. Assim procedendo, o objetivo da Comissão Organizadora é evitar que pressões sociais de toda ordem imponham soluções de afogadilho distorcidas tecnicamente, soluções que resultam quase sempre em empreendimentos pouco eficientes ainda que de alto custo para os cofres públicos (COMISSÃO ORGANIZADORA, 1966).

Duas premissas se apresentam nesta visão planejada, a primeira é que o planejamento deveria atender anseios da coletividade, a segunda é que deveria inibir pressões indevidas e deveria otimizar os dispêndios públicos nos investimentos necessários para a implantação da universidade. Dentro dessa perspectiva, a Unicamp no início dos anos de 1990, no bojo da implantação da autonomia financeira e orçamentária das universidades públicas paulistas (SÃO

⁴ Esta Comissão foi formada por: Zeferino Vaz (presidente), Paulo Gomes Romeu e Antônio Augusto de Almeida.

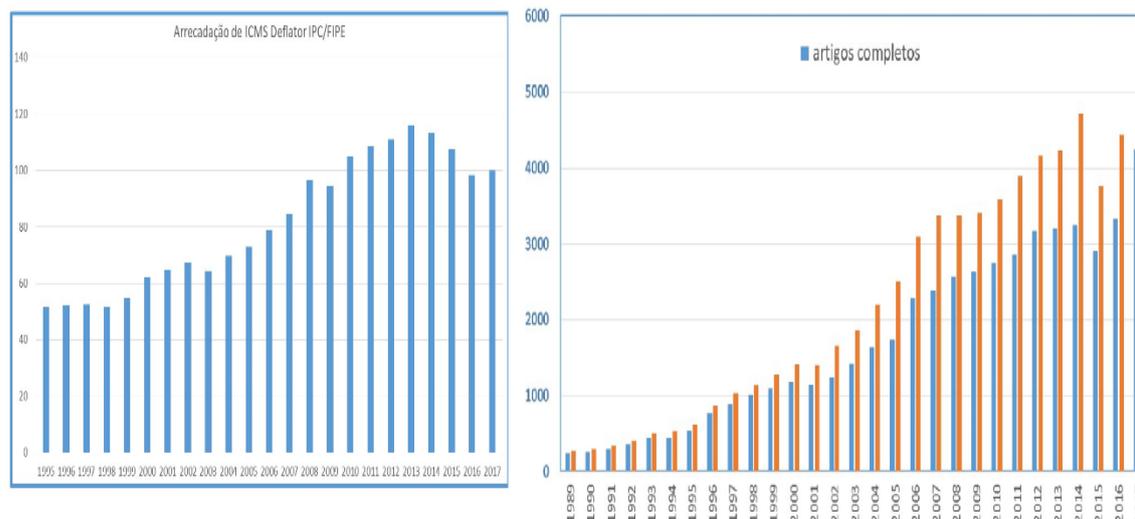
PAULO, 1989), implanta o Projeto Qualidade, com múltiplos objetivos estratégicos (DIAS SOBRINHO, 1992). Um destes foi a implantação da Avaliação Institucional quinquenal (AI) para todas as Unidades de Ensino e Pesquisa e Centros Interdisciplinares de Pesquisa da Universidade. Esta medida se insere dentro dos condicionantes e da função de legitimação da avaliação de políticas públicas, empreendida pela retórica da Nova Gestão Pública. A prática da avaliação ganha um papel central: mensurar resultados e desempenho e dar transparência e responsabilização aos agentes (*accountability*) (DERLIEN, 2001; FARIA, 2003). As instituições de ensino superior são compelidas a apresentar uma avaliação de suas atividades-fim. Neste sentido, a avaliação institucional cobria todo o conjunto de atividades: ensino (graduação, pós-graduação), pesquisa e extensão.

Olhando em retrospectiva, o Projeto Qualidade foi fundamental para o desenvolvimento da universidade. Envolveu o primeiro grande esforço institucional de organização, coleta e disponibilização de dados e de informações institucionais, o que, ainda hoje, permite a análise da evolução dos indicadores de produção acadêmica. Estes demonstram o impressionante desenvolvimento da instituição desde a sua fundação, em particular a partir do Decreto de Autonomia de gestão financeira, que completa 30 anos em 2019.

A relação entre o progresso institucional e a autonomia de gestão explica as razões pelas quais a Unicamp aparece como uma das melhores universidades latino-americanas em todos os tipos de ranqueamentos, nacionais e internacionais, independentemente dos indicadores analisados. O esforço em levantar e analisar coletivamente as informações e tomar ciência dos avanços e das dificuldades institucionais traz algum nível de aprendizagem organizacional e desenvolvimento institucional que paulatinamente foi se orientando por resultados. Como ilustração deste enorme desenvolvimento institucional, a Figura 1 mostra o marcante aumento no número de publicações, sem o crescimento proporcional da dotação orçamentária e com uma redução significativa do número de docentes no quadro das unidades de ensino e pesquisa⁵. O Projeto Qualidade, dentro outras ações, estabeleceu diretrizes para o aumento do número de professores doutores, sem as quais não se consolidaria a pós-graduação e a pesquisa na Unicamp em tão pouco tempo.

⁵ <https://www.aeplan.unicamp.br/anuario/2018/anuario2018.pdf>.

Figura 1 - Evolução orçamentária – período 1995-2017, segundo deflator IPC/FIPE e do número de trabalhos completos e indexados no período 1989-2017 (1989 ano do decreto de autonomia)



Fonte: Elaboração própria a partir de AEPLAN - Unicamp.

Subsequente aquele primeiro processo, a Unicamp deu continuidade ao processo de avaliação quinquenal, que vem sendo aperfeiçoado desde a implantação em 1992.⁶ Nos últimos três processos ocorreram etapas de avaliação interna às unidades de ensino e pesquisa e de avaliação executada por pares externos à universidade. O último processo quinquenal correspondeu ao período 2009-2013 e foi finalizado em 2015. Em resumo, a AI forneceu as informações sobre o desempenho acadêmico da universidade, requeridas pelo Conselho Estadual de Educação (CEE)⁷, dando conhecimento sobre este desempenho à sociedade e possibilitando algumas decisões institucionais baseadas em diagnósticos objetivos. A Figura 2 resume o processo implantado no quinquênio 2009-2013 e explicita os organismos e órgãos que utilizam seus resultados, em particular o CEE, os órgãos colegiados da universidade e os responsáveis pela gestão estratégica da própria Unicamp.

⁶ Os relatórios das edições das Avaliações Institucionais estão disponíveis em: AI-1999-2003 - <http://www.prdu.unicamp.br/areas2/avaliacao-institucional/arquivos/ai-1999-2003-relatfinal>; AI-2004-2008: <http://www.prdu.unicamp.br/areas2/avaliacao-institucional/arquivos/ai-2004-2008-relatfinal>; AI-2009-2013 - <http://www.prdu.unicamp.br/areas2/avaliacao-institucional/avaliacao-institucional>. Acesso em: 26 maio 2019.

⁷ O Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições, com fundamento no inciso XIV do Art. 2º da Lei Estadual nº 10.403, de 6 de julho de 1971, no Art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e na Indicação CEE nº 04/2000, aprovada em 2000 estabelece: Art. 1º - O processo de avaliação de Universidade e de Centro Universitário do sistema estadual de ensino previsto no artigo 4º da Deliberação CEE nº 4/99 é regulamentado por esta Deliberação.

Figura 2 - Esquema geral do processo de Avaliação Institucional 2009-2013 na Unicamp



Fonte: Elaboração própria.

Um dos pontos críticos do processo AI-2009-2013, do ponto de vista operacional, foi a disponibilização adequada dos dados institucionais de suporte ao processo. A ausência dos dados organizados para este e outros tipos de processos confere à AI uma complexidade adicional. Há universidades que dispõem de sistemas centralizados de dados institucionais, o que não é o caso da Unicamp. Nesta há uma gestão descentralizada de sistemas transacionais e, por consequência, os dados institucionais estão vinculados às áreas de negócio. Neste modelo, há a necessidade de envolvimento de múltiplos atores na geração adequada dos dados e que, apesar de não estarem diretamente vinculados ao processo AI, são fundamentais para a viabilidade da mesma. Desta forma, o macroprocesso AI na Unicamp se desdobra em três outros, com várias ações em cada um deles: 1) Preparar e validar os dados; 2) Elaborar e implantar o instrumento de avaliação e; 3) Realizar o fluxo avaliativo (a avaliação em si). O processo de preparar dados decorre da definição do instrumento de AI, isto é, cada item do instrumento identifica os dados necessários e sua fonte em cada sistema transacional. A partir disto, sob a coordenação da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Universitário (PRDU), buscou-se os dados com a fonte primária, atestou a qualidade dos mesmos e, com esta validação, eles foram incorporados ao sistema AI. Os órgãos responsáveis pelos dados são: CGU, PRPG, PRP, PRDU, PROEC, DERI, DGRH, DAC, INOVA, SBU, EXTECAMP, CONEX, COMVEST, SAE, AEPLAN⁸. Foram preparados e disponibilizados por esses órgãos mais de 2.400 arquivos

⁸ As siglas de cada um destes órgãos: Siglas: CGU – Coordenadoria Geral da Universidade, que também exerce o papel de Vice-Reitoria, PRPG – Pró-reitoria de Pós-Graduação, PRP – Pró-Reitoria de Pesquisa, PRDU – Pró-Reitoria de Desenvolvimento Universitário, PROEC – Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, DERI – Diretoria Executiva de Relações Internacionais, anteriormente uma Vice-reitoria, DGRH – Diretoria Geral de Recursos Humanos, DAC – Diretoria Acadêmica, INOVA – Agência de Inovação da Unicamp, SBU – Sistema de Bibliotecas da Unicamp, Extecamp – Escola de Extensão da Unicamp, CONEX – Conselho de Extensão, SAE – Serviço de Apoio ao Estudante, AEPLAN – Assessoria de Planejamento, COMVEST – Comissão de Vestibulares.

de dados. Além disso, é importante destacar que o grupo de apoio ao processo teve um papel analítico relevante na validação dos dados e na detecção de eventuais inconsistências entre os mesmos. Os dados disponibilizados eram mapeados, recuperáveis e apresentavam uma definição precisa. Apesar de óbvia a relevância na qualidade dos dados, esse não é um ponto menor no processo, tendo em vista que os sistemas transacionais são descentralizados, muitas vezes obedecendo processo de coleta e alimentação que não dialoga às necessidades das áreas-fim da universidade. Estruturar um sistema de avaliação amigável às comissões avaliadoras interna ou externa diminui a resistência ao processo e facilita, posteriormente, a elaboração do relatório final (PRADO *et al.*, 2014). Todo este processo foi desenvolvido em sistema web com os dados de suporte incluídos como parte do sistema para facilitar o trabalho das comissões.

A AI-2009-2013 envolveu 24 Unidades de Ensino e Pesquisa (Faculdades e Institutos), 2 Colégios Técnicos, 21 Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisas e o Curso Sequencial Profis (Programa de Formação Interdisciplinar Superior). Uma comissão interna de cada unidade realizou esta etapa do processo. A administração superior acompanhou o processo por meio da PRDU e da Comissão de Planejamento Estratégico (Copei⁹). As dimensões avaliadas foram: Ensino de Graduação, Ensino de Pós-graduação, Extensão Universitária, Assistência (no caso dos órgãos da área da Saúde) e Gestão. Este último tópico foi incluído, dando o reconhecimento necessário às atividades administrativas e burocráticas que impactam as atividades acadêmicas. Esse reconhecimento se encontra ancorado na preocupação original da Unicamp em estabelecer diretrizes e prioridades que passam tanto pela vida acadêmica, mas também pela estruturação e aperfeiçoamento de uma gestão universitária alinhada, adequada e eficiente no fornecimento de suporte à concretização das atividades-fim. A Unicamp, em comparação com as outras duas universidades públicas paulistas, foi pioneira em destacar na avaliação institucional a dimensão gestão. Após a etapa de avaliação interna, cada unidade acadêmica passou por uma avaliação externa, realizada por comitê externo específico, composto por profissionais qualificados e atuantes na área. Neste processo ocorreram visitas às unidades e centros, com entrevistas com docentes, funcionários e alunos.

As Pró-reitorias sistematizaram os relatórios das comissões interna e externa, nas suas respectivas áreas de competência, compondo o relatório final de AI-2009-2013 da Unicamp. Após aprovação pelo CONSU, o relatório foi encaminhado ao Conselho Estadual de Educação (CEE) no final de 2015. O relatório final está apresentado em dois volumes, um relacionado

⁹ Comissão assessora do Conselho Universitário (CONSU), com atribuições definidas pelas Deliberações (Consu A-15-2001 e A-020/2013 de 29/10/2013, respectivamente).

com a AI das Unidades de Ensino e Pesquisa, Colégios Técnicos e PROFIS e outro com a AI dos Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisas.

3 Planejamento estratégico na Unicamp

As instituições de ensino superior foram chamadas a elaborar obrigatoriamente seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), um similar ao Planejamento Estratégico, a partir de 2004, com a Lei 10.861, e por meio do Decreto 5773/06. De acordo com Francisco *et al.* (2012), o Plano de Desenvolvimento Institucional passou a ser fator estruturante de uma gestão estratégica, com a explicitação de indicadores de acompanhamento, e base de um processo de avaliação institucional sistemático.

A Unicamp implantou o primeiro processo estruturado de planejamento estratégico, Planes, em 2004-2008¹⁰, paralelamente, e independentemente, ao processo de AI-1999-2003.⁶ Neste processo, explicitou-se a Missão, a Visão de Futuro, e analisou-se os ambientes interno e externo, para identificar os pontos fortes e os desafios da universidade. Explicitou-se, também, os Princípios e os Valores que deveriam nortear as atividades da universidade. Como a AI-1999-2003⁶ e o Planes-2004-2008⁹ foram processos elaborados entre 2003 e 2004, cronologicamente simultâneos e independentes, são documentos relativamente desconexos. Além disso, nota-se que os documentos referenciais de planejamento da Unicamp foram bastante genéricos, mas contiveram alguns elementos que permitiram implantar ações relevantes para o desenvolvimento institucional.

Apesar desses fatos, a partir de 2003 foram implantadas ações estruturantes principalmente no âmbito gestão universitária por meio de processos bem-sucedidos de formação de pessoas para o desenvolvimento institucional (MONTICELLI, 2012) e ações administrativas que abordaram aspectos de infraestrutura do campus, tais como os de acessibilidade às instalações, planejamento de eficiência energética e mapeamento da flora e da fauna do campus. Diversos edifícios se tornaram acessíveis como fruto de investimentos realizados no período 2003-2008 e as novas edificações já incorporaram o conceito de acessibilidade nos seus projetos executivos. Poucos foram os avanços relacionados às áreas de cunho acadêmica, pois o Planes por falta de clareza e imprecisão nos seus objetivos estratégicos não permitiu estruturação de diagnósticos sistêmicos sobre os desafios da universidade, abrindo margem para dissensos nos diagnósticos e tratativas.

¹⁰ PLANES – Planejamento Estratégico: missão, princípios, valores, visão, estratégias. Disponível em: <https://www.geplanes.cgu.unicamp.br/geplanes/planes.html>. Acesso em 26 maio 2019.

Esta limitação do planejamento decorreu de várias razões, dentre elas os diferentes graus de comprometimento da alta gestão com planos estruturados de desenvolvimento; a ausência de cultura de acompanhamento de projetos e processos; a falta de dados sistematizados e automatizados decorrentes da descentralização dos sistemas transacionais na Unicamp; as dificuldades relacionadas com o estabelecimento de indicadores e de métricas nas diferentes áreas do conhecimento; e, a falta de metodologias para apoiar a tomada de decisões com base em diagnósticos objetivos. A prevalência dos programas de gestão em contraposição aos planejamentos de longo prazo e de maturação mais lenta é a prática usual da maioria das universidades brasileiras. Todos estes “sintomas” são relatados por Aucoin (1990), Costa (2007), Drugovich e Muzy (2018) como desafios a serem vencidos na implantação de formas estruturadas de gestão, principalmente em instituições singulares como as universidades públicas, nas quais as decisões são, primordialmente, colegiadas e meritocráticas.

Tendo em vista a nossa singularidade e a dificuldade em transpor modelos de gestão, fez-se necessário com que a Unicamp avançasse em constituir modelos próprios, a partir da adaptação de metodologias à realidade da instituição. Esta é a principal motivação do presente trabalho, que busca relatar uma experiência que está sendo bem-sucedida, a partir da adaptação de métodos bem estabelecidos na literatura, à uma realidade institucional, que em muitos aspectos é similar à de outras universidades públicas brasileiras. A seguir, será apresentado a forma como a Unicamp vinculou os resultados da AI-2009-2013 com o Planes 2016-2020¹¹ e será mostrado alguns resultados objetivos decorrentes de ações planejadas e orientadas pelo processo de avaliação.

4 Vinculação avaliação institucional e gestão estratégica

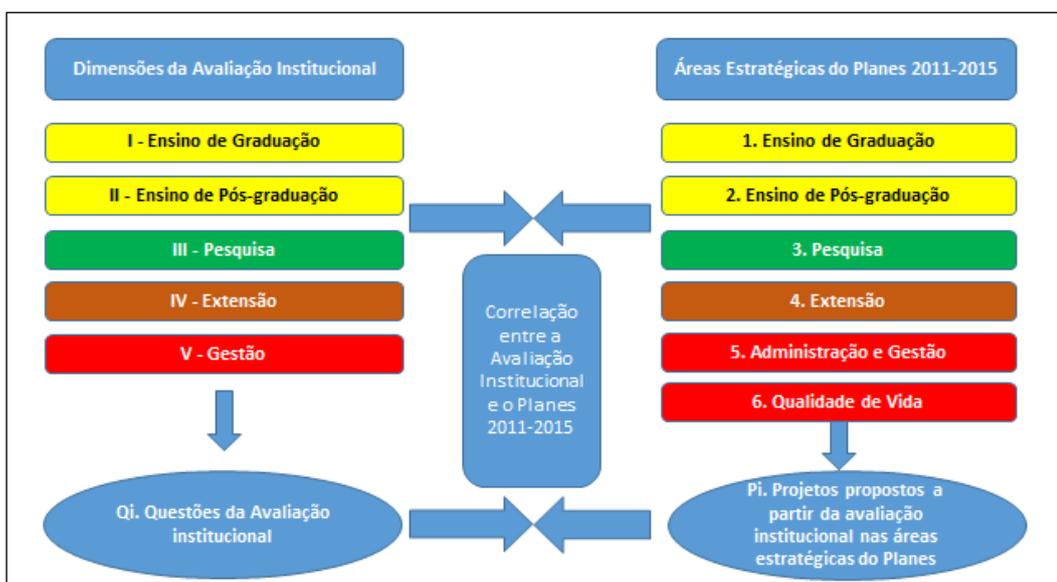
Uma instituição que busca alcançar melhorias e mudanças deve se propor a refletir sobre suas práticas, obtendo assim um diagnóstico - ou como a literatura denomina de avaliação diagnóstica ou ex-ante (RAMOS; SCHABBACH, 2012) - para a composição de uma gestão estratégica. Essa preocupação por parte das instituições de ensino superior pode ser datada de forma mais precisa a partir dos anos 2000. Um dado que ilustra essa preocupação pode ser visualizado em Matos *et al.* (2014). Analisando a produção científica sobre gestão estratégica nas IES brasileiras, percebe-se que houve um aumento de 50% na publicação de artigos, que tivesse como objetivo principal a gestão estratégica ou planejamento estratégico, a partir de 2010. Os estudos começam a aparecer de forma mais significativa a partir de 2006, mas se

¹¹ Disponível em: <https://www.geplanes.cgu.unicamp.br/geplanes/planes.html>. Acesso em: 26 maio 2019.

intensificam a partir de 2010 (MATOS *et al.*, 2014). Especificamente sobre a prática da Unicamp, esta começou a estruturar a gestão dialogada com o insumo da Avaliação Institucional também a partir de 2011. Mas foi, mais precisamente a partir de 2017 que a Gestão Estratégica atrelada ao Planes e a Avaliação Institucional se institucionalizou.

A Unicamp dispunha de dois documentos ao término do processo de AI-2009-2013: o relatório consolidado da AI e o Planes 2011-2015¹² que, conforme informamos anteriormente, foram gerados em paralelo, de modo desconexo. Para correlacioná-los, imediatamente concluída a AI-2009-2013, as unidades realizaram seus planejamentos vinculando suas necessidades às linhas de ação ao Planes 2011-2015, então vigente. Esse planejamento se dividia em cinco áreas estratégicas: Ensino, Pesquisa, Extensão, Administração e Gestão e Qualidade de Vida. Por outro lado, o instrumento de AI-2009-2013 tratou das seguintes dimensões: Ensino de Graduação, Ensino de Pós-graduação, Pesquisa, Extensão e Gestão. A aparente desconexão na área de gestão decorreu do fato de que ela foi muito mais abrangente no Planes 2011-2015 do que foi contemplado na AI (excluir essa frase não consigo enxergar essa desconexão – visto que são “coisas” diferentes). A Figura 3 esquematiza o conjunto de vínculos criados entre a avaliação e as áreas estratégicas, através de projetos apresentados pelas unidades.

Figura 3 - Esquema geral de vinculação entre a AI-2009-2013 e o Planejamento Estratégico 2011-2015, no qual Q_i representa as questões avaliadas e P_i os projetos vinculados às áreas estratégicas propostos pelas unidades de ensino e pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

¹² Disponível em: <https://www.geplanes.cgu.unicamp.br/geplanes/planes.html>. Acesso em: 26 maio 2019.

Como cada unidade de ensino e pesquisa propôs livremente projetos para cada uma das áreas estratégicas do Planes 2011-2015, houve uma grande dispersão de conteúdos e de demandas, num total de 639 projetos. Dada esta dispersão, a PRDU agrupou os projetos por similaridade de conteúdo e os categorizou por área estratégica, com os seguintes quantitativos: Graduação (151 projetos em 16 temas), Pós-graduação (117 projetos em 12 temas), Pesquisa (115 projetos em 09 temas), Extensão (76 projetos em 05 temas), e Gestão (176 projetos em 08 temas, dentre eles infraestrutura, estrutura organizacional, recursos humanos, planejamento estratégico e recursos orçamentários e extraorçamentários).

Para cada área estratégica, houve um esforço de agrupamento dos projetos por temas, com a respectiva quantificação. Vários tipos de agrupamentos das informações foram possíveis, entre eles o agrupamento por conjunto das unidades acadêmicas, procurando-se visualizar como cada tipo de tema impactava as áreas biológicas e da saúde, tecnológicas, exatas e humanidades e artes. Como exemplo disso, o Quadro 1 ilustra a distribuição dos projetos por unidades acadêmicas, no caso da Área de Ensino de Graduação, mostrando as distintas perspectivas de cada uma delas. Depreende-se desta distribuição que a universidade deveria priorizar na gestão estratégica os assuntos com maior número de demandas que, no caso do Ensino de Graduação, foram assuntos relacionados à estrutura curricular e carga didática, infraestrutura e internacionalização. A sistematização das informações mostra a preponderância dos seguintes assuntos: na Pós-graduação - avaliação de programas pela Capes, internacionalização, ingresso na Pós-graduação, bolsas e infraestrutura; na Pesquisa – ações de fomento, corpo docente e de pesquisadores, internacionalização, qualidade da produção; na Extensão - volume e relevância, mecanismo de gestão, integração com ensino e pesquisa; na Gestão – infraestrutura, seleção e avaliação de funcionários, estrutura operacional e gestão e atividades administrativas. Essas informações foram relevantes para o diagnóstico institucional, deixando um legado importante aos gestores das áreas (Pró-reitores e Diretores Executivos de Administração e de Internacionalização).

corporativas¹⁵ (Figura 4). Os programas e projetos estratégicos passaram a decorrer ou estar associados às estratégias corporativas, tendo como referência os diagnósticos da AI-2009-2013. É a gestão estratégica deste plano 2016-2020 que está em andamento desde 2017, com resultados objetivos como mostraremos no próximo item.

Figura 4 - Esquema com a estratificação do Planes 2016-2020 da Unicamp e a vinculação dos projetos estratégicos com a Visão de Futuro da Universidade



Fonte: PLANES (2016. p. 8).

Além disso, houve avanço na implantação de vários outros requisitos da gestão estratégica, dentre eles, o desenvolvimento e a implantação de metodologias para o desdobramento da estratégia em projetos com planos efetivos de ação, com monitoramento da execução e do cumprimento das metas. Esse avanço está alinhado com a perspectiva de Hardy e Fachin (1996) quando estes defendem um modelo ampliado e específico de estruturação de processos estratégicos em instituições universitárias. A concepção e a implantação de macroprocessos complexos em uma universidade *comprehensive* foram pautadas em decisões colegiadas, buscando minimamente consensuar prioridades e desdobrar estratégias em projetos transformadores (COSTA, 2007; MONTICELLI *et al.*, 2018; HARDY; FACHIN, 2000; KAPLAN; NORTON, 1997).

Para tornar possível a gestão estratégica, desenvolveu-se instrumentos específicos que requereram, novamente, estudo da realidade institucional, sistematização e automação de dados e capacitação de equipes tanto para executarem os projetos como para acompanharem a execução dos mesmos. Pela complexidade dos processos e pela amplitude das atividades das unidades acadêmicas avaliadas, o ciclo completo de gestão estratégica é longo.

¹⁵ São os grandes caminhos, as principais rotas, as escolhas que a Unicamp fará para apoiar a realização da sua Visão de Futuro e para melhor cumprir sua Missão.

Em resumo, o modelo adotado pela Unicamp pode ser resumido através de uma sequência de etapas que se inicia no alinhamento com a alta administração e um direcionamento do que se pretende que seja a universidade pública, estabelecendo-se o Mapa Estratégico e a Cadeia de Valor da instituição. Esta foi uma etapa *top-down*. Posteriormente, a comunidade, por meio de um amplo processo de AI, seguido da apresentação de propostas e projetos, demandou da administração central ações alinhadas ao Mapa Estratégico e à Cadeia de Valor. Esta foi uma etapa *bottom-up*. Esse modelo permitiu com que o conceito de Mintzberg (1973), de que a estratégia planejada deriva de uma sequência de decisões e ações, ancorada em um padrão e conjunto de intenções, que na Unicamp pode ser entendido como Programa de Gestão, contemplasse a possibilidade de que estratégias poderiam emergir da participação de outros atores.

De modo geral, os projetos foram selecionados, a partir de uma análise multicritério, com base na aderência de seu escopo, do seu alinhamento com a cadeia de valor da instituição, dos ganhos esperados, da viabilidade de execução (recursos humanos e financeiros) e do seu potencial de transformação. Um ciclo de gestão estratégica está resumido na Figura 5.

Figura 5 - Esquema do ciclo de gestão estratégica da Unicamp incluindo o sistema de acompanhamento dos projetos



Fonte: Monticelli *et al.* (2018).

Para acompanhamento e transparência à execução dos projetos, foi estruturado um modelo e uma plataforma de acompanhamento, o GePlanes, no qual todos os registros de ocorrência de um projeto podem ser acompanhados centralmente.

5 Alguns resultados de projetos estratégicos implantados na Unicamp

Como já descrevemos, com base na AI-2009-2013, no Planes 2016-2020 e nos agrupamentos de temas propostos pelas unidades (a exemplo da Quadro 1), num primeiro ciclo da gestão estratégica implantou-se em 2017 um conjunto de 34 projetos estratégicos, cobrindo as áreas de gestão e administração, pesquisa, ensino de graduação e de pós-graduação. A seguir, serão apresentados alguns “cases” relacionados com a área administrativa e da gestão como forma de demonstrar a efetividade do planejamento associado à avaliação institucional.

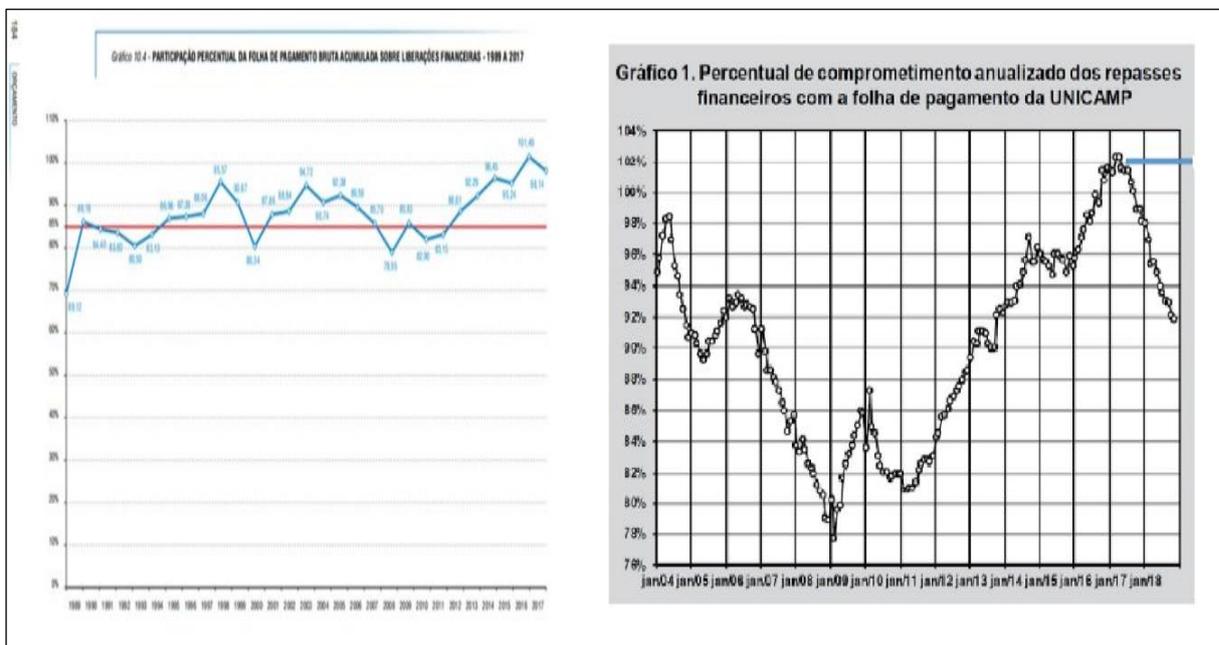
Case 1- Equilíbrio financeiro-orçamentário

O histórico relativo à evolução dos dispêndios com folha de pagamento da Unicamp em relação ao percentual de receita orçamentária decorrente da arrecadação de ICMS oscilou durante quase 30 anos entre 82-86%.¹⁶ Havia uma política institucional tácita de que este comprometimento com folha não deveria ultrapassar os limites prudenciais. A falta de clareza se a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei 4.320, 1964) se aplicaria às Universidades foi por um tempo alvo de debate. A busca pelo equilíbrio orçamentário imprime urgência na adoção dos princípios da lei. Ranieri (2015, p. 41) coloca que "embora o limite de 60% não seja cogente, os princípios da LRF o são". A harmonização entre autonomia universitária e o equilíbrio orçamentário é urgente. No caso da Unicamp, mas podendo ser observado na USP e Unesp, a falta de uma política institucional alinhada aos preceitos da LRF que limitasse o crescimento da folha em relação às receitas orçamentárias, aliado a uma crise econômica no Brasil a partir de 2013, levou a que em 2015 mais de 102% dos recursos do tesouro do Estado de São Paulo fossem utilizados para cobrir a folha de pagamentos. Este comprometimento somado ao custeio resultou em que as despesas Universidade atingissem 115,12% das receitas repassadas pelo Tesouro do Estado em 2017. Do ponto de vista orçamentário, esta situação inviabiliza no médio prazo a sustentabilidade financeira da universidade. Restabelecer o percentual histórico, no médio prazo, foi uma das metas que vem sendo perseguida desde maio de 2017, exigindo medidas administrativas e de gestão, lideradas pela Comissão de Orçamento

¹⁶ https://www.aeplan.unicamp.br/informe_aeplan/pdf/informe_aeplan_0174.pdf

e Patrimônio (COP), e de controle da reposição de pessoal. A partir de maio de 2017, todas as decisões sobre despesas com recursos orçamentários passaram a ser tomadas exclusivamente pelo CONSU. Resultados objetivos relacionados ao decréscimo do comprometimento orçamentário com a folha de pagamentos podem ser constatados na Figura 6. A linha vermelha é o limite prudencial de comprometimento das receitas com a folha de pessoal.

Figura 6 - Dados históricos de comprometimento da receita orçamentária da Unicamp com folha de pagamento a partir do decreto de autonomia. Gráfico da esquerda – período 1989-2018, gráfico da direita – período 2004-2018



Fonte: AEPLAN – Unicamp. Disponível em: https://www.aeplan.unicamp.br/informe_aeplan/pdf/informe_aeplan_0174.pdf

Um ponto importante da trajetória de crescimento das despesas em relação às receitas é justamente o que a gestão estratégica procura prevenir. Este comprometimento não ocorreu de modo abrupto, conforme se pode visualizar na Figura 6. Inicia-se em 2011, num crescente, chegando num pico de comprometimento em 2017. Uma análise correta dos ambientes, interno e externo, e um sistema adequado de monitoramento dos cenários (se implantado) forneceria aos gestores e ao CONSU os elementos necessários para o realinhamento das despesas de pessoal, evitando as medidas mais drásticas que tiveram que ser tomadas a partir de então. Desta forma, além das medidas tomadas para o controle da relação despesas/receitas, dispor de um sistema de monitoramento da arrecadação, com ampla divulgação das informações e de equipes qualificadas e alinhadas, como as estratégias institucionais, são elementos fundamentais para as boas práticas na gestão pública, tendo ambos sido implantadas a partir de 2017.

Case 2 - Alocação de espaço físico para unidades acadêmicas

A AI-2009-2013 mostrou que havia três unidades acadêmicas com sérias deficiências de espaço, o Instituto de Geociências, o Instituto de Computação e o Instituto de Artes. Entre 2017 e 2018, a COPEI aprovou prioridades com base nesse diagnóstico objetivo e recursos foram alocados para: 1. Viabilizar a finalização do prédio do Instituto de Geociências (concluído), 2. Ampliar o prédio do Instituto de Computação (em andamento), 3. Adequar uma parte dos espaços do Instituto de Artes (em andamento) e 4. Alocar do espaço da Faculdade de Ciências Farmacêuticas (concluído), esta última criada a partir de 2014. O diagnóstico realizado permitiu orientar as decisões, estas foram tomadas como base em critérios objetivos e de amplo conhecimento e os órgãos da administração estão dando andamento às decisões. Sem o diagnóstico objetivo que resultou do processo de AI, a COPEI não dispunha de critérios para tomar a decisão. Mais recentemente, com a criação da Diretoria Executiva de Planejamento Integrado (DEPI), outras medidas relativas à cadeia de decisão sobre empreendimentos na Universidade estão sendo tomadas e uma nova metodologia a ser aplicada para se tomar decisões está em desenvolvimento. A definição desta metodologia é um dos projetos estratégicos em andamento.

Do orçamento de 2019 já constaram recursos para dar andamento a outras obras consideradas prioritárias, com base em critérios definidos pela DEPI e aprovados pela Copei. Consolidada a metodologia de trabalho, o ciclo que orientará a forma de se tomar as decisões sobre empreendimentos deixará a gestão muito mais transparente. As prioridades serão definidas com base na Cadeia de Valor da Instituição, selecionando-se os projetos com análise multicritério.

Case 3 - Desburocratização dos processos de convênios

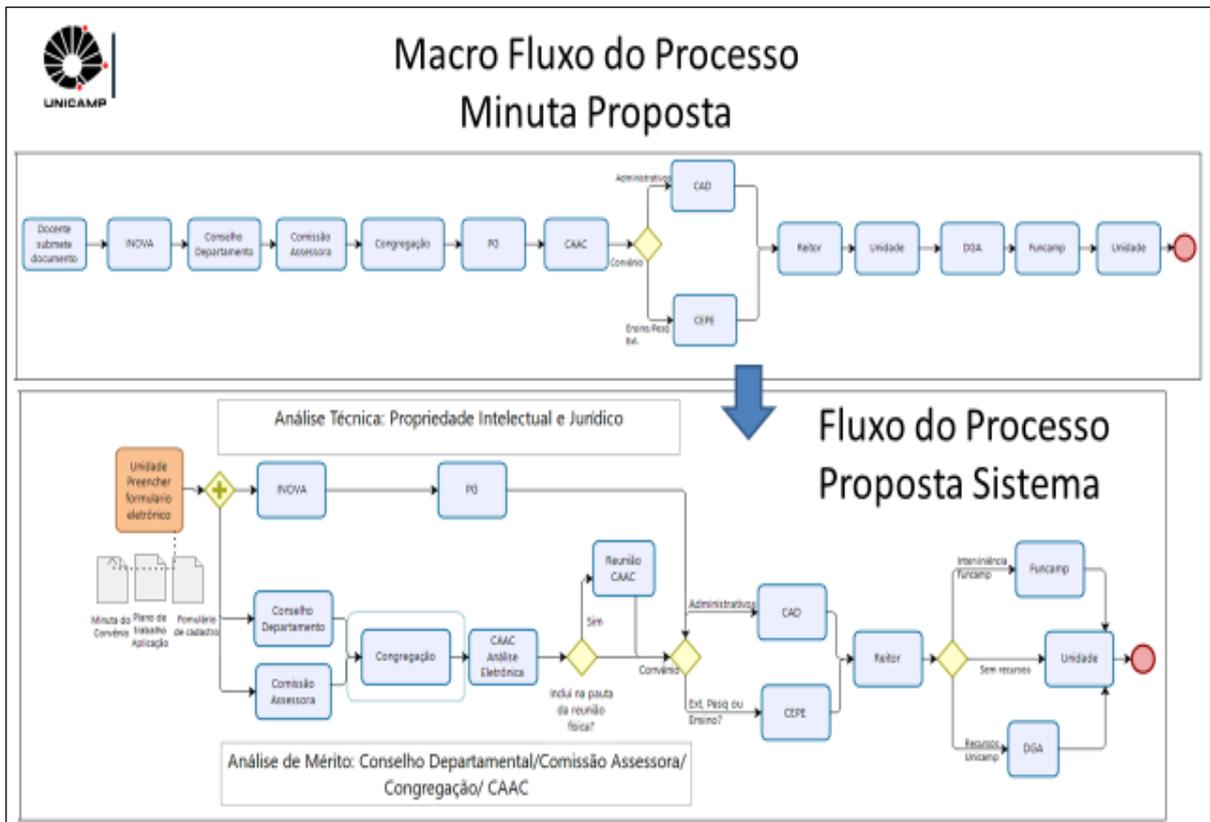
A Unicamp vem há algum tempo buscando formas de agilizar a tramitação de convênios de natureza acadêmica. As iniciativas relacionadas à melhoria na gestão dos convênios, desde a proposição até a aprovação pelos colegiados, ocorreram sem que houvesse uma efetiva desburocratização e revisão do processo, o que levou a algumas melhorias, com alcance limitado e sem métricas de acompanhamento. Não é raro que um convênio trâmite por meses até se descobrir que há um erro de origem que reverte todo o processo de tramitação. Isto se deve ao fato de que não havia um desenho com todas as fases articuladas de tramitação do processo nos vários órgãos. Há outros exemplos nos quais a tramitação foi realmente pouco efetiva. Além disso, as críticas apresentadas no processo da AI-2009-2013 que estavam

relacionadas à lentidão da tramitação dos convênios, à sobrecarga burocrática dos processos e da carga administrativa sob os docentes foram elementos considerados pela CGU no processo de escolha dos projetos estratégicos.

Assim, foi proposto um projeto estratégico, no qual CGU articulou ações conjuntas com vários outros órgãos (CAAC, DGA, PG, SG, Siarq, DGRH, INOVA) para: 1. reduzir a burocracia e, simultaneamente, melhorar os tempos de tramitação; 2. eliminação de redundâncias na tramitação; 3. flexibilização na forma de decisão internas às unidades acadêmicas, sem perda do rigor acadêmico; 4. automação do processo em sistema web; 5. geração de indicadores que permitam a análise de informações; 6. geração de uma linha do tempo que permita acompanhar a tramitação do processo. A primeira medida envolveu uma revisão nos Estatutos da Universidade, por meio da qual a instância final dos contratos e convênios (que não envolvem transferência de tecnologia) passaram a ser deliberados pela CAD como instância final. A participação do Consu como instância final não agregava nenhum valor às decisões tomadas. Esta medida, coerente com a Cadeia de Valor da universidade, reduziu em média em 30-45 dias o tempo de tramitação de um convênio, até ser assinado pelo reitor. Como sub-produto e/ou resultados parciais, foi alcançada a redução da carga administrativa, que recaía sobre a Secretaria Geral, responsável pela elaboração das atas e pautas da CAD e do CONSU e das respectivas deliberações.

Outras medidas incluíram a boa prática de mapear o processo todo, revisar o processo mapeado eliminando etapas que não agregam valor às decisões da instituição e, após esta revisão, foram definidos os requisitos essenciais, automatizando o processo. O novo desenho do processo revisado está na Figura 7. O resultado objetivo deste novo desenho, com a tramitação *online* do processo, permitiu uma enorme otimização do tempo de tramitação (passando a ter tempo médio de tramitação de cerca de 2 meses), dando transparência, permitindo ao interessado acompanhar o andamento do processo de seu interesse. Como o cadastro do processo é feito em banco de dados, é possível que a administração colete dados criando os mais variados indicadores e relatórios gerenciais. O gestor do convênio poderá, também, acompanhar toda a execução financeira do mesmo, sem necessidade de requisitar informações. Este trabalho foi executado por uma equipe composta por membros de vários órgãos, dada a natureza transacional do processo, sob a coordenação do responsável pela CAAC e pela equipe técnica da CGU, incluindo representantes das unidades acadêmicas, da DGA, SIARQ, SG, PG e INOVA.

Figura 7 - Desenho do processo revisto de convênios e contratos acadêmicos na Unicamp



Fonte: GePlanes - Unicamp

Esse projeto exigiu da administração a implantação de assinaturas eletrônicas, com vários tipos de autenticação, para que o processo pudesse ser completamente eletrônico. As formas de autenticação de assinaturas vão desde as mais simples (login e senha) até as assinaturas certificadas, quando absolutamente necessário. Exigiu também a conclusão do sistema de repositórios eletrônico de toda a documentação relativa a cada convênio, o que trouxe complicações adicionais ao processo transacional.

Destaca-se que esta forma de revisão de processos, buscando sempre a desburocratização dos mesmos, com redução de etapas decisórias e respeitando a Cadeia de Valor da instituição, está completamente alinhada com o Guia de Tramitação Administrativa de Processos, definida pelo Governo Federal desde 2005 (BRASIL, 2006), e que a Unicamp não vinha adotando como forma sistemática de gestão.

Case 4 - Assinatura digital de diplomas

Da mesma forma que nos casos anteriores, a etapa inicial deste projeto foi a de rever e simplificar todo o processo de emissão de diplomas pela Unicamp, o que envolveu a

participação de funcionários das secretarias de graduação e de pós-graduação, coordenadores de cursos de graduação e de pós-graduação, equipes da Diretoria Acadêmica e do Siarq, dentro outros.

Enquanto vários projetos podem ser desenvolvidos com relativa simplicidade, dependendo da definição das prioridades e da disponibilidade de equipes para atuar no desenvolvimento, tanto este projeto quanto o anterior foram mais complexos pois envolviam um requisito adicional que é o das assinaturas digitais, assunto com o qual a Unicamp não tinha qualquer experiência anterior. Houve, portanto, a necessidade de que a equipe fosse preparada para este desafio, e nos levantamentos de requisitos postularam que, segundo Buchmann *et al.* (2013), a certificação digital liga-se com o certificado digital que estabelece registro da chave pública em nome de um titular e atesta que tal chave pública é de fato de quem a exibe. Portanto, a autoridade certificadora garante a relação entre a chave pública e a identidade da pessoa por ela exposta em seu nome. Um certificado digital é um "passaporte" eletrônico que permite a uma pessoa, computador ou organização a troca de informações de forma segura através da Internet utilizando a infraestrutura de chave pública. A certificação digital procura garantir a autenticidade das informações, fornecendo ao receptor a identificação de quem é o emissor daquelas informações. Também possibilita a utilização da criptografia.

Desta forma, o sistema desenvolvido para emissão de diplomas digitais utiliza o mecanismo de certificação digital, totalmente aderente às normas da ICP-Brasil, com criptografia para garantir a segurança e inviolabilidade das informações (MARCACINI,2001). Para dar segurança jurídica ao trabalho de certificação, foram criadas portarias e resoluções de apoio à emissão do diploma digital (Resolução GR-19/2015)¹⁷, respeitando padrões internacionais ISO 216 (que permite impressão em qualquer tamanho de papel até 1m² (A0 até A10) em formato vetorial) e ISO 32000-1 (voltada para preservação do documento digital, o diploma é gerado em PDF/A conformidade 2a incluindo seus metadados). Isto posto, a Unicamp passou a emitir, a partir de 2014, os diplomas e certificados digitalmente. Isto também significa que toda a checagem dos requisitos para emissão do diploma ou do certificado também estão automatizados, tendo ocorrido uma substancial redução de trabalho administrativo pois em média a Unicamp emite mais de 10 mil diplomas e certificados por ano, de todos os seus cursos de graduação, pós-graduação e extensão universitária.

¹⁷ Disponível em: https://www.pg.unicamp.br/mostra_norma.php?id_norma=3829. Acesso em: 26 maio 2019.

6 Considerações finais

Os resultados apresentados, dentre muitos outros, mostram que é possível e desejável que a universidade crie formas para uma gestão pública eficiente, que reduza a burocracia, agregue valor às decisões tomadas, reduza substancialmente as despesas com administração, otimize o quadro de pessoal e permita com que a universidade continue a avançar na área acadêmica e institucional. A gestão estratégica aliada à AI são duas metodologias importantes no processo de tomada de decisões sobre as prioridades e sobre a forma de implantação dos projetos prioritários.

Pode-se afirmar que a Unicamp tem hoje uma “*expertise*” em Avaliação Institucional, em Planejamento Estratégico e em Gestão Estratégica, com processos adaptados a sua realidade enquanto universidade pública com perfil “*comprehensive*”. A implantação de todas as fases deste grande processo envolveu um grande esforço institucional em: adequação de metodologias, descrição e sistematização dos instrumentos e processos, qualificação dos dados institucionais de suporte à estas atividades; qualificação de pessoas para novas formas de trabalho; sensibilização das pessoas nos mais variados órgãos sobre a necessidade de mudanças; convencimento das esferas decisórias da universidade sobre a necessidade de profissionalização da gestão; etc. Importante ressaltar que a gestão estratégica e a avaliação institucional são processos dinâmicos, carecendo sempre de atualizações e aperfeiçoamentos que ocorrerão nos ciclos sucessivos. Consideramos que são atividades institucionais relevantes para suprir a falta de integração que ocorrem nos sistemas nacionais de avaliação, pois permitem avaliar e impactar todas as atividades acadêmicas na sua integridade.

Referências

AGUIAR, E. M. de; MARTINS, N. R. (org.). **Zeferino Vaz, ideia de universidade**. Campinas: Mercado das Letras, 2018.

AMORIM, A., SOUZA, S. M. Z. L. Avaliação institucional da universidade brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 10, 1994.

AUCOIN, P. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. **Governance**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 23, n. 1, p. 5-22, mar. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v23n1/1982-5765-aval-23-01-00005.pdf>. Acesso em: 26 maio 2019.

BERDAHL, R. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. **Studies in Higher Education**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 169-180, 1990.

BERTOLIN, J. C. G., Indicadores em Nível de Sistema para Avaliar o Desenvolvimento e a Qualidade da Educação Superior Brasileira. **Avaliação**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 309-331, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772007000200007. Acesso em: 26 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia D simplificação**. 2. ed. Brasília: MPOG/SEGES, 2006.

BRUNNER, J. J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. **Revista de Educación**, Madrid, n. 355, p. 137-159, 2011.

BUCHMANN, J. A. *et al.* **Introduction to Public Key Infrastructures**. Nova Iorque: Springer, 2013.

BUCHMANN, J. A. *et al.* **Projeto Qualidade**. Conselho Universitário (CONSU). 19ª Sessão Ordinária. Ordem do Dia. 18.09.1990. p. 154-169. [Pauta da reunião].

COMISSÃO ORGANIZADORA. **Relatório da Comissão Organizadora da Universidade de Campinas ao Egrégio Conselho Estadual de Educação**. Sessão de 19 de dezembro de 1966. (assinado por Zeferino Vaz, Paulo Gomes Romeu, Antônio Augusto de Almeida). Arquivo Central. Campinas: Unicamp, 1966. 35 p. Disponível em: https://www.siarq.unicamp.br/siarq/images/siarq/historia_memoria/relatorio_comissao_organizada.pdf. Acesso em: 7 maio 2019.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DRUGOVICH, F. J. R.; MUZY, P. T. A. **Os desafios da autonomia universitária: história recente da USP**. Jundiaí: Paco, 2018.

DERLIEN, H. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade: projeto, qualidade, avaliação e autonomia, **Proposições**, Campinas, n. 3, p. 7-17, 1992.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional. Marcos teóricos e políticos. **Avaliação**, Campinas, v. 1, n. 1, 1996. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/722>. Acesso em: 26 maio 2019.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000300011#:~:text=%C3%89%20responsabilidade%20do%20Estado%20assegurar,com%20os%20grandes%20objetivos%20sociais. Acesso em: 26 maio 2019.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772010000100011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 26 maio 2019.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação: dilemas e conflitos institucionais e políticos. Editorial. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 23, n. 1, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772018000100001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26 maio 2019.

DIAS SOBRINHO, J., BALZAN, N.C. (org). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 1995.

DILL, D. D. The regulation of public research universities: changes in academic competition and implications for university autonomy and accountability. **Higher Education Policy**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 21-35, 2001.

DIXON, K.; COY, D. University governance: governing bodies as providers and user of annual reports. **Higher Education**, [S.l.], v. 54, p. 267-291, 2007.

ESTERMANN, T.; NOKKALA, T. **University autonomy in Europe**. Exploratory study. Brussels: European University Association, 2009.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, 2003.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino *et al.* A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 81-107, 2012.

GOMES, Eustáquio; VAZ, Zeferino. **O mandarim: história da infância da Unicamp**. Campinas: Unicamp, 2006.

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 1996.

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

HICKS, D. *et al.* The Leiden Manifesto for research metrics, **Nature**, [S.l.], n. 50, p. 429, 2015.

KAPLAN, R; NORTON, D. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MARCACINI, A. T. R. **Direito e informática: uma abordagem jurídica sobre criptografia**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MINTZBERG, H. Strategy-making in three modes. **Management Review**, California, v. 26, n. 2, p. 44-53, 1973.

MONTICELLI, N. A. M. (coord.). **A aplicação da gestão por processos nas diversas áreas da Unicamp (Metodologia Gepro) 2003-2012**. São Paulo: Moderna, 2012. Disponível em: https://www.ccuec.unicamp.br/gepro/pdf/LivroGepro_Final_PPortal IS.pdf. Acesso em: 26 maio 2019.

MONTICELLI, N. A. M. *et al.* Planejamento estratégico em instituições universitárias: Desafios da Universidade Pública. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA*. 18., 2018, Loja, Equador. **Anais [...]**, Loja, Equador, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190487/101_00018.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 26 maio 2019.

PLANES. Pró-Reitoria de Desenvolvimento Universitário. **Planejamento estratégico Universidade Estadual de Campinas 2016-2020**. Campinas: UNICAMP/PRDU, 2016.

PRADO, A. B. *et al.* Processo da avaliação institucional com desenvolvimento de novo sistema integrado com o Planes. **SIMTEC**, [S.l.], 2014. Disponível em: <http://www.prdu.unicamp.br/a-prdu/midia/noticias/premio-da-carreira-paepe-2014>. Acesso em: 26 maio 2019.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RANIERI, Nina. Autonomia universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal: relações e implicações. **Revista USP**, São Paulo, n. 105, p. 33-42, 2015.

SÃO PAULO. **Decreto n. 29.598**, de 2 de fevereiro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>. Acesso em: 4 jul. 2018.

SAUPE, J. L. **The Functions of Institutional Research**. 2. ed. Tallahassee, FL: Association for Institutional Research, 1990.

SCHWARTZMAN, Simon; DURHAM, Eunice R. (org). **Avaliação do ensino superior**. São Paulo: EdUSP, 1992.

SINAES. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. Brasília: INEP, 2009.

UNESCO. **System-level and strategic indicators for monitoring higher education in the twenty-first century**. Studies on higher education. Bucharest: CEPES, 2003.

VALLÉS, J. M. Gobierno universitario: entre la autogestión estamental y la responsabilidad social. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madrid, v. 5, n. 6, p. 59-67, 1996.