Os desafios do planeamento estratégico: o caso da Universidade de Cabo Verde

Autor(es): Fortes, Paulino Lima

Publicado por: Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/36223>

DOI: DOI:http://dx.doi.org/10.14195/2183-2722_1-1_6

Accessed : 26-Apr-2023 11:07:01

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

REVISTA FORGES

Fórum da Gestão do Ensino Superior
nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

Ensino Superior

Organizadores

Sônia Fonseca | Luísa Cerdeira |
Tomás Patrocínio

6

Os desafios do planeamento estratégico: O caso da Universidade de Cabo Verde

Paulino Lima Fortes¹

Resumo: Reconhecido como essencial ao salto qualitativo da universidade, o planeamento estratégico não chegou a ser implementado na Universidade de Cabo Verde, sete anos após a sua criação. Os dois governos da universidade de até então, sendo o último liderado por nós, muito se esforçaram para dota-la de um plano estratégico. Desde cedo optámos pelo investimento na criação de um sistema de planeamento estratégico com vista a incorpora-lo no sistema integrado de gestão académica em construção.

No presente artigo descrevemos o processo de elaboração desse sistema. Começamos por ver o papel estatutariamente atribuído ao planeamento estratégico, destacamos algumas características peculiares do processo por se tratar da única universidade pública, analisamos a relação entre a universidade e o governo na ótica das características próprias do país como república recente, democracia em maturação e economia em vias de desenvolvimento. Descrevemos o processo de criação do sistema de planeamento começando por visitar os conceitos que estão na base da abordagem sistémica dinâmica adotada. Apresentamos o modelo geral de sistema de planeamento e a adaptação desse modelo ao contexto da Uni-CV. Concluimos o artigo apresentando uma proposta de objetivos estratégicos para a Uni-CV no horizonte 2014-2018 baseada na plataforma eleitoral que apresentamos à universidade em Janeiro de 2014.

Palavras-chave: Universidade de Cabo Verde, sistema dinâmico, sistema de planeamento estratégico.

---

1 Professor no Departamento Ciência e Tecnologia da Universidade de Cabo Verde, em estadia sabática no Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa.
E-mail: paulino.fortes@docente.unicv.edu.cv

1 Introdução

No dia 21 de Novembro de 2013 a Universidade de Cabo Verde (Uni-CV) completou sete anos de existência. Criada pelo Decreto-Lei nº 53/2006, de 20 de Novembro, a universidade pública nunca elaborou o seu plano estratégico, tendo sido gerida e desenvolvida de forma circunstancial, dependendo dos governantes e dos gestores, dos ambientes internos e externos. Apesar disso manteve sempre a visão, a missão e as finalidades plasmadas no decreto de criação, o que emprestou coerência e sentido estratégico aos atos de gestão durante o septenário. O artigo 46º do Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio (Estatutos da Uni-CV, versão em vigor em janeiro de 2014) descreve os instrumentos de gestão da Uni-CV, tendo no topo o plano estratégico, seguido dos consequentes planos anuais de atividade (ponto 1 a) e b)), apresentando igualmente, ainda que de forma sumária, uma caracterização do instrumento de gestão estratégica (ponto 2):

Artigo 46º: Instrumentos de gestão

1. Na gestão da Uni-CV devem adotar-se os seguintes instrumentos de gestão:
  - a. Plano Estratégico;
  - b. Planos anuais de atividades;
  - c. Orçamento;
  - d. Relatório anual de atividades, incluindo os relatórios dos projetos;
  - e. Conta de gerência.
2. O plano estratégico, de base móvel e referente a um período nunca inferior a quatro anos, deve ser atualizado anualmente, através dos planos anuais, e nele se tem em consideração o planeamento geral do ensino e das atividades de I&D. (Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio)²

---

2 Altera os Estatutos da Universidade de Cabo Verde, aprovados pelo Decreto-Lei nº 53/2006, de 20 de Novembro, revistos pelo Decreto-Lei nº 19/2007, de 21 de Maio, revistos pelo Decreto-Lei nº 11/2009 de 20 de Abril.

O planeamento estratégico da Uni-CV, entendido pelo governo da república como obrigatório, é um momento importante de intervenção na universidade uma vez que a lei prevê a homologação do plano estratégico pela superintendência:

Artigo 9.º: Superintendência

No desempenho da sua missão e na prossecução dos seus fins, a Uni-CV está sujeita à superintendência do membro do Governo responsável pelo ensino superior, ao qual compete:

f. Aprovar, tendo em vista a respetiva adequação à política educativa, quando tal se justifique, o número máximo de matrículas anuais, por curso, sob proposta da Uni-CV;

g. Aprovar os projetos de orçamento da Uni-CV dependentes do Orçamento de Estado;

h. Apreciar e homologar o plano estratégico, o plano anual e plurianual de atividades, bem como o relatório anual de atividades e as contas de gerência;

[...] (Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio)

A importância institucional da gestão estratégica é patente na orgânica da universidade ao prever a existência de um órgão denominado "Conselho de Estratégia e Governo" (Artigo 17º), tendo na sua composição, para além do corpo governativo e diretivo da universidade, "Até quatro personalidades de reconhecido mérito nos meios universitário, científico e tecnológico, cultural e económico" (Artigo 26º) em que "50% são escolhidos pelo Conselho da Universidade e os restantes 50% pelo Reitor" (Artigo 26º), não podendo estes pertencer à universidade. É notório o esforço do legislador em trazer para as instâncias de topo da gestão da universidade, entidades de outros sectores de desenvolvimento do país e implicá-los na definição de políticas estratégicas de gestão e governo da universidade. As competências do conselho são de natureza eminentemente estratégica:

Artigo 27.º: Competências

Compete ao Conselho de Estratégia e Governo:

- i. Elaborar as propostas de estratégia e de desenvolvimento da Uni-CV a serem aprovadas pelo Conselho da Universidade;
- j. Estabelecer os procedimentos para a aplicação das orientações estratégicas no âmbito da organização, ensino e aprendizagem, investigação e os recursos humanos, económicos e orçamentais;³ (Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio)

Apesar de previsto na lei, por razões várias, a elaboração de um plano estratégico não passou de tentativas, tendo para essas empresas a Uni-CV contado com a cooperação com instituições brasileiras e norte-americanas.

As próprias universidades – incluindo a Uni-CV – ensinam que o planeamento estratégico e a gestão estratégica são os mais acertados caminhos para a gestão de instituições de ciência, investigação, formação superior e estruturantes das sociedades modernas, locais e globais. Hayward e Ncayiyana (2003) destacam a importância do planeamento estratégico para as IES do nosso tempo:

Strategic planning in higher education in the current era takes on even greater importance today than it did even a decade ago. The changing needs of higher education and society, the growth of information technology, the communications revolution, fluctuations in access to financial and human resources, and the rapid pace of change in other aspects of the environment in which higher education operates, give strategic planning an added urgency. More than this, however, in the prevailing environment of fierce competition for outstanding staff, students and resources, strategic planning is about positioning, defining, or discovering the institution's niche, and seeking to be the best in what it can do. (Hayward e Ncayiyana 2003, pag.11)

---

3 O Conselho de Estratégia e Governo só funcionou até à instalação do Conselho da Universidade em 2009, tendo integrado algumas personalidades externas à Uni-CV, mas nunca atingiu a sua composição plena.

Cientes da necessidade do planeamento estratégico da Uni-CV, desde o início da nossa gestão em junho de 2011 colocámos o planeamento estratégico da universidade como uma das realizações a serem concretizadas no horizonte do mandato. Percebemos desde logo que, mais que produzir um plano estratégico a Universidade de Cabo Verde ganharia muito com um instrumento a partir do qual poderia produzir os seus planos estratégicos, mormente numa altura em que estava a elaborar o sistema integrado de gestão académica, administrativa, financeira e patrimonial, no qual o sistema de planeamento estratégico poderia ser programado. Um tal instrumento é definido como sendo um sistema de planeamento estratégico e estriba-se sobre os parâmetros menos variáveis da universidade enquanto organização: a sua definição, natureza, valores, finalidades, localização, rede de influências. Assim, entre os eixos da governação que apresentamos no dia da posse, destacávamos a "Implementação de sistemas de gestão estratégica e da qualidade" (Fortes 2011).

Por outro lado, quer o sistema de planeamento estratégico, quer os planos deles deduzidos devem ser alvo de automatização, isto é, de implementação informatizada, que é a forma moderna e eficaz de os órgãos de gestão e de governo da universidade disporem a qualquer momento dos indicadores de evolução da instituição e com base neles serem tomadas decisões com alta qualidade. Nesse sentido retomámos a parceria com a *Bridgewater State University* para a elaboração e programação do sistema de planeamento estratégico da Universidade de Cabo Verde.

Pelo referido acima, o planeamento estratégico da Uni-CV reveste-se dos seguintes aspetos:

k. É um exercício que deve ser feito sempre envolvendo de forma essencial o governo, que tem o poder de homologação – o que na prática implica uma negociação pormenorizada sobre todos os aspetos dos planos. O facto de a Uni-CV ser a única universidade pública de um país em desenvolvimento e em transformações aceleradas empresta ao exercício de planeamento estratégico características únicas⁴.

---

4 O próprio país encontra-se ainda em processo de definição das linhas estratégicas

- I. Deve ter em conta os diversos sectores da sociedade nacional e internacional.

De acordo com Hayward e Ncayiyana

Higher education institutions in Africa have a central role to play in national, regional and local development – one that has been neglected by far too many governments. (Hayward e Ncayiyana 2003, pag. 06)

Para os mesmos autores (Hayward e Ncayiyana 2003) o contexto atual para o planeamento estratégico em África tem os seguintes fatores:

- xiii. Fatores ambientais: as universidades estão confrontadas com desafios externos que requerem que regularmente se reposicionem no xadrez nacional e mundial se quiserem sobreviver;
- xiv. Mudança para a sociedade de informação: a rápida expansão tecnologias de informação e melhorias nas tecnologias de comunicação geraram e expandiram uma grande expectativa na sociedade do conhecimento;
- xv. Globalização: num mundo em que a globalização é uma força em crescimento – com a expansão da mobilidade de pessoas, acesso sem fronteiras ao conhecimento, aumento da procura pelo ensino superior, incluindo o *e-learning*, o crescimento mundial dos investimentos no ensino superior, demanda crescente por educação de adultos – a necessidade de expansão da capacidade do ensino superior para alcançar as necessidades de globalização aumentaram tremendamente.
- xvi. Subfinanciamento: as IES estão a enfren-

---

do seu desenvolvimento a médio e longo prazos, tendo produzido alguns documentos estruturantes como o DECREP (Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza) ou a Agenda de Transformação.

tar mundialmente o problema da diminuição de recursos e a subida dos custos, mesmo nos países industrializados, devido a uma grande variedade de causas: o declínio do suporte financeiro do estado, a incapacidade de os estudantes – principalmente dos países pobres – para custear as sempre crescentes propinas e taxas; as massivas e crescentes necessidades de investimento na manutenção de bibliotecas, salas de aula, laboratórios tecnológicos.

- xvii. Crescente competição entre as instituições: o ensino superior passou a ser extremamente competitivo em relação a estudantes, *staff* e recursos.
- xviii. Necessidade de resposta a uma sociedade diversificada e dividida: as IES são chamadas a servir a uma sociedade com diversidade crescente e por vezes divisões, em termos de linguagem, etnicidade, status socioeconómico, perfil político, filosófico e religioso, educação de base, ao mesmo tempo que a globalização demanda uma maior mobilidade e flexibilidade.
- xix. Servir de motor ao desenvolvimento: o ensino superior em África tem um papel central a desempenhar no desenvolvimento local, nacional e regional – que foi negligenciado durante muito tempo por muitos governos.

A gestão da Uni-CV foi sempre marcada por esses aspetos fundamentais. A elaboração de um sistema de planeamento estratégico da universidade deve traduzi-los em metas e ações concretas e plasma-los nos instrumentos de gestão dele deduzidos.

Em Janeiro de 2014 apresentámos à Universidade de Cabo Verde um plano de ação para o quadriénio 2014-18. Nesse plano apresentamos a nossa visão estratégica da universidade, seu desenvolvimento a longo prazo e sua gestão a curto prazo. No presente trabalho apresentamos as conceções que nos levaram à proposta bem como os caminhos trilhados na sua construção. Esses caminhos

passam pela elaboração de um sistema de planeamento estratégico desenvolvido com a Bridgewater State University em que estivemos pessoalmente envolvidos⁵.

Neste artigo, para além da presente introdução em que nos referimos à problemática do planeamento e da gestão estratégica da Universidade de Cabo-Verde (secção 1) vamos começar por fixar os conceitos atuais de gestão estratégica como gestão científica tal como os abordámos em Fortes (2007) e referirmo-nos à adequação dessa gestão às IES (secção 2). Em seguida (secção 3) apresentamos uma proposta de objetivos estratégicos enquadrada na visão apresentada na secção 2. Na última secção fazemos algumas considerações e apresentamos conclusões.

2 A moderna visão da gestão científica

2.1 Fundamentos

Com René Descartes (1637), no seu Discurso do Método, nasceu a caracterização da ciência pela relação de causa-efeito entre os fenómenos internos a essa ciência. Edgar Morin (1973) veio trazer a visão sistémica ou complexa segundo a qual nenhum fenómeno é isolado e portanto nenhuma ciência constitui-se num domínio isolado de fenómenos.

O conceito de gestão científica estabelecido por Frederik Taylor (1911) e Henri Fayol (1916), de inspiração cartesiana, é carregada da definição cartesiana de ciência. Segundo esta, a ciência é determinada por um punhado de leis, regras e princípios imutáveis, que resumem a fenomenologia da mesma. Assim aquele conceito de gestão científica apresenta como foco a performance das atividades operacionais necessárias ao cumprimento exclusivo do propósito financeiro da organização.

Com vista ao estabelecimento de um modelo para a gestão Instituições do Ensino Superior (IES) em Fortes (2007) defendemos a extensão da visão complexa de ciência às organizações e à sua gestão. A relação cartesiana de causa-efeito numa organização é

---

⁵ Esse processo ficou na sua fase primária, antes da fixação definitiva de objetivos estratégicos

alargada a fenómenos que saem do campo próprio da organização e é inserida numa rede matricial de influências entre vários sectores de atividade, quer locais quer globais. Assim, a gestão científica de uma IES é hoje entendida como aquela que tem como base o paradigma complexo de ciência pois, como outras organizações, caracterizam-se pela busca da eficiência, pela procura da satisfação de todas as entidades envolvidos direta ou indiretamente com a organização e pelo facto de estarem em permanente evolução, são sujeitas às mudanças dos ambientes interno e externo, especialmente mudanças sociais, tecnológicas ou outras.

No final dos anos sessenta, Kenneth Andrews e outros, da Harvard Business School, introduziram um importante instrumento necessário à formulação da estratégia organizacional com vista a uma gestão científica que procura implementar decisões que traduzam o melhor equilíbrio entre as capacidades internas e a situação externa da organização com base num diagnóstico claro da situação da mesma. Foi o primeiro passo para a complexificação do planeamento estratégico. O seu trabalho contribuiu para a sistematização da formulação da estratégia em organizações e o principal resultado é o que se designa por análise SWOT: o ambiente interno traduzido pelas forças (*Strenght*) e fraquezas (*Weakness*) e é mais rapidamente controlável por decisões internas da organização. O ambiente externo corresponde às oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*). O controlo sobre esses fatores é exercido por agentes externos à organização.

Finalmente, a base para a gestão sistémica das organizações foi estabelecida nos anos noventa por Kaplan e Norton, no seu artigo seminal, "Balanced Scorecard, Measures that Drive Performance", Kaplan e Norton (1992), complementado pelos que se lhe seguiram, em particular pelo livro "The balanced scorecard, translating strategy into action", Kaplan e Norton (1996). A nova visão do planeamento estratégico proposta vem celebrar a transição para o paradigma complexo da gestão estratégica. Desde então o Balanced Scorecard (BSC) tem sido a base para modelos de gestão científica de quase todo o tipo de organizações.

Em consequência, a gestão científica de hoje exige que:

- xx. A organização seja considerada como um sistema, isto é, um conjunto de objetos e relações de valor entre eles;

- xxi. A planificação e a gestão estratégicas da organização, tenham em conta os aspetos dinâmicos, para além dos estáticos, isto é, as organizações são sistemas dinâmicos, com fluxos de valor que mudam com a mudança dos objetos e com ao longo do tempo;
- xxii. A gestão científica recorre cada vez mais a recursos informáticos.

2.2 Planeamento e gestão sistémicos dinâmicos: pressupostos da abordagem

Na abordagem sistémica dinâmica que apresentámos em Fortes (2007) consideramos uma organização como um sistema dinâmico que evolui num determinado *locus* espacial e durante um determinado tempo⁶ e numa época determinada⁷. A gestão estratégica de uma organização pressupõe o conhecimento de todos os principais factos que têm relação direta ou indireta com a organização e sua atividade.

Os factos que têm relação direta ou indireta com a organização e sua atividade são de dois tipos: objetos e relações. Os objetos são as entidades criadoras, consumidoras ou transformadores de valor. As relações são as entidades que se comportam como canais de circulação de valor⁸. Os objetos e as relações que pela sua influência, condicionam o funcionamento da organização numa determinada perspetiva assumida como estratégica são considerados objetos e relações estratégicas, respetivamente.

Um fluxo estratégico é valor em circulação entre objetos estratégicos, através das relações estratégicas.

A gestão estratégica de uma organização incide sobre objetos estratégicos, relações estratégicas e fluxos estratégicos. Assim, a gestão estratégica pressupõe o planeamento estratégico que é feito em dois níveis:

---

6 Simplesmente cronológico.

7 Contexto histórico.

8 Numa analogia grosseira poderíamos identificar os objetos como fontes ou poços e as relações como canais de água entre fontes e poços.

- xxiii. O planeamento da ciência da organização, isto é, o planeamento com base no conhecimento dos principais factos que afetam direta ou indiretamente a organização e a sua atividade, resultando num plano da ciência da organização;
- xxiv. O planeamento de uma estratégia da organização, que consiste na implementação de um fluxo estratégico sobre o plano da ciência da organização.

O plano da ciência da organização tem elementos variáveis e elementos perenes. Os elementos variáveis só são considerados de acordo com a sua oportunidade à estratégia a ser implementada. Os elementos perenes são a base do sistema de planeamento estratégico, uma vez que se encontram em todos os planos. São denominados elementos estratégicos básicos.

As relações estratégicas são classificadas conforme incidam entre objetos de uma classe (internos, por exemplo), ou entre objetos de classes diferentes.

O conjunto dos objetos estratégicos, munido das relações estratégicas é uma topologia estratégica da organização.

Uma dinâmica numa topologia estratégica é o estabelecimento de fluxos de valor entre os objetos estratégicos, seguindo as relações estratégicas entre eles.

Os objetos são encarados como fontes de valor, consumidores de valor ou transformadores de valor.

Para o estabelecimento de uma dinâmica é necessário definir todos os valores da organização e atribuir a cada objeto e cada relação dois tipos de valor: o valor atual e o valor potencial. O valor absoluto de um objeto ou de uma relação é o valor absoluto da diferença entre o valor potencial e o valor atual e traduz uma medida da performance do objeto ou da relação. A performance só pode ser medida após a valoração da topologia estratégica.

Uma estratégia numa organização consiste numa dinâmica sobre a sua topologia estratégica.

A atividade de uma organização consiste na implementação e desenvolvimento de uma estratégia sobre a topologia estratégica da organização.

Consideramos três tipos de estratégias numa organização: a estratégia teórica, que consiste em considerar o fluxo natural existente entre os objetos de maior valor potencial e os de menor valor potencial, considerando os fluxos potenciais; a estratégia passiva que consiste no fluxo natural entre os objetos de maior valor atual e os de menor valor atual, considerando os fluxos atuais; a estratégia ativa que consiste no condicionamento de objetos e fluxos de valor, com o objetivo de fazer com que a produção de valor pelo sistema seja otimizada⁹.

A gestão científica duma organização faz-se a dois níveis, com vista a otimizar a estratégia ativa: intervindo nos objetos e nos fluxos como forma de diminuir o seu valor absoluto (aproximando a valor atual do potencial).

Entre os pontos de intervenção dos decisores na estratégia da organização há aqueles que podem ser determinantes para a implementação de toda a estratégia: deles depende a vitalidade ou a morte da estratégia e conseqüentemente a falência da atividade organização. Tais pontos serão chamados de *keyholders*, e têm um papel importante na gestão estratégica da organização. Naturalmente são de dois tipos: objetos ou fluxos.

Os *keyholders* podem também ser externos à organização mas estão dentro da sua topologia estratégica. Os *keyholders* devem merecer toda a atenção tanto do planificador como do gestor. Ao nível da planificação estratégica, ainda que possam ser externos, devem ser implicados na partilha de valores, por exemplo, o que leva à sua consideração na definição de objetivos, áreas de enfoque e ações (ver secção 3.3).

A gestão duma organização torna-se mais prática quando a sua topologia, e conseqüentemente as dinâmicas sobre ela, são divididas em subsistemas. Numa estratégia organizacional, um subsistema é uma dinâmica sobre uma sub-topologia da topologia da organização, que pode ser considerado unitário face ao cumprimento de determinados objetivos. O nível de fragmentação dum sistema depende do objetivo que se quer avaliar, ou seja, da propriedade que se pretender medir.

9 O condicionamento dos objetos pode fazer-se aumentando ou diminuindo a sua capacidade de produzir, consumir ou transformar valor. O condicionamento de fluxos é feito acelerando ou retardando as transações de valor.

2.3 Performance e gestão da performance

As decisões de gestão estratégica numa organização são tomadas com base avaliação de parâmetros do sistema medidos em objetos e em fluxos. Essas medidas são os indicadores do sistema e são considerados índices de performance, como acima referido. Performance ou desempenho é qualquer comportamento de um elemento da estratégia em implementação numa organização, mensurável numa escala.

A avaliação da performance de um objeto ou dum fluxo é a medição do seu valor absoluto. A performance das organizações depende muito da qualidade da sua gestão. A gestão da performance global (*Performance Management*, PM) e a gestão orientada para a performance (*Performance Oriented Management*, POM) tornam-se nos principais objetivos da boa gestão. A gestão orientada para o desempenho é aquela que usa as respostas do sistema para reorientá-lo de modo a otimizar a performance.

A gestão da performance têm a principal característica de ser aplicável a todos os objetos e a todos os fluxos de uma dinâmica organizacional, desde os recursos humanos, departamentos, processos, programas, produtos ou serviços para clientes internos ou externos, projetos, equipas. De facto, pode-se distinguir três tipos de performance:

- xxv. Do objeto ou agente (medida do valor que acrescenta);
- xxvi. Do fluxo (medida da quantidade de valor que o fluxo permite);
- xxvii. Do sistema (medida da eficiência do conjunto, isto é, do valor total acrescentado aos *inputs* pelo sistema).

O principal objetivo da gestão da performance é fornecer dados de desempenho para uma global e integrada análise do estado da organização num dado momento. A gestão da performance é o principal meio de gestão de uma estratégia organizacional.

A abordagem sistémica dinâmica favorece de forma natural a medição dos valores de que trata a organização e portanto a gestão da performance.

2.4 O Balanced Scorecard

Um Balanced Scorecard (BSC) é uma ferramenta que ajuda a organização a traduzir em estratégia objetivos operacionais (mensuráveis, programáveis) respeitantes ao comportamento e ao desempenho do sistema no seu todo ou como subsistemas. Nas suas pesquisas Kaplan e Norton demonstraram que havia uma falta de visão equilibrada e integrada na gestão das organizações por eles estudadas, porque estas sempre colocavam demasiada ênfase nas medidas financeiras. Concluíram que apenas medidas financeiras não mostram o estado global da organização, que essa visão estreita, não balanceada e não pró-ativa, comprometia a continuidade da atividade das organizações.

A abordagem sistémica dinâmica é mais geral que o BSC e por isso é fácil construir um BSC alojado na topologia e fluxos da organização, isto é, face a uma estratégia da organização. Como tradicionalmente nos BSC essas topologias são representadas em quadros ditos mapas estratégicos. Num BSC um mapa estratégico é uma representação pictórica de toda a estratégia e fornece uma maneira para decidir quais objetivos são os mais críticos. Por outro lado é uma ferramenta que ajuda a validar os objetivos e medidas e a medir a estratégia.

O BSC, tal como proposto por Kaplan e Norton, monitoriza a performance, usando múltiplos indicadores (perspetivas), tradicionalmente quatro: financeiros; de acompanhamento da satisfação do cliente, da eficácia dos processos operacionais internos; da capacidade de inovação da Instituição. Esses indicadores são comparados com os estabelecidos no planeamento estratégico. Os resultados obtidos nestas quatro áreas podem conduzir a organização na direção dos seus objetivos estratégicos, normalmente de longo prazo.

A abordagem sistémica dinâmica é portanto complementar e facilitadora da implementação do BSC, quer para uma programação de raiz, quer para a parametrização de programas já existentes no mercado. Na abordagem sistémica dinâmica, os parâmetros dum BSC (perspetivas, objetivos e indicadores) decorrem, em primeiro lugar, da topologia estratégica da organização e, em segundo lugar, da estratégia a ser implementada. No entanto as perspetivas não devem ser muito numerosas pois torna-se difícil a sua integração, mesmo

com assistência computacional. Contudo é possível confortavelmente considerar mais que as quatro perspetivas de Kaplan e Norton.

Tratando-se de IES, organizações sem fins lucrativos, de utilidade pública, é natural recorrer às seguintes perspetivas (Ribeiro 2005): Responsabilidade financeira e orçamental; Clientes; Sociedade; Processos internos; Aprendizagem e crescimento, a que acrescentamos Atividade em rede.

2.5 As IES e a gestão estratégica

Uma Instituição de Ensino Superior (IES) é uma organização em evolução, perene, e interessada a todo o tempo em cumprir de forma ótima os seguintes fins:

- xxviii. Administrar o conhecimento como bem público nas suas vertentes de investigação, educação superior e interação com a sociedade na perspetiva da criação de uma sociedade do conhecimento em artes, humanidades, ciência e tecnologias;
- xxix. Contribuir para a satisfação de todos os seus *stakeholders* e da sociedade em geral através das atividades referidas em (i) e através do cultivo de valores humanos e ecológicos;

Como referimos em Fortes (2007), apesar de as IES consideradas serem tradicionalmente organizações consideradas bem geridas, essa avaliação é dificilmente sustentável se tivermos em conta, as exigências de eficiência e eficácia que os modernos e complexos paradigmas de gestão tornam patentes¹⁰. Como referimos em Fortes (2007) a gestão das IES tem de ser enquadrada na gestão sistémica das organizações, pelas seguintes razões:

– Estão definidas e desenvolvem a sua atividade num determinado espaço físico e num tempo que se projetam num futuro que

---

¹⁰ A abordagem sistémica explicita os valores potencial e atual de todos os elementos da organização. O desafio da gestão não mais fica pela satisfação dos *stakeholders* mas é o alcance dos níveis ótimos de performance.

se pretende de atividade;

- Geram e gerem recursos locais e globais;
- Estão integradas em redes de organizações, sendo umas do mesmo ramo e outras não;
- Estão em competição com outras organizações, do mesmo ramo ou não.

Tudo isso faz com que uma IES seja um sistema complexo integrado e interagindo com outras organizações, num grande sistema.

Apesar da sua juventude, o sistema de ensino superior cabo-verdiano conta com seis universidades e quatro institutos superiores¹¹. Ora, é ainda muito visível no sistema de ensino superior cabo-verdiano em geral e, na gestão das IES em particular, uma grande tendência para uma gestão tradicional, com raras exceções. As perdas por ineficiência ou falta de eficácia são grandes e com grandes repercussões em termos financeiros e humanos, para as famílias e para o estado. Na maior parte dos casos não se têm instrumentos para avaliar se o formado tem ou não o perfil técnico-científico-social que o país precisa para o seu desenvolvimento sustentado, se os docentes têm o perfil adequado ou se o investimento do estado e das famílias é gerido de forma eficiente, enfim, não se avaliam os desempenhos de agentes nem de processos. Ao propor um sistema de planeamento estratégico para a Uni-CV tínhamos em vista debelar esse mal e catapultar a universidade para uma nova era.

3 A Uni-CV e os desafios do planeamento estratégico

3.1 Introdução: um olhar SWOT sobre a Uni-CV em 2014

A Universidade de Cabo Verde está num ponto de viragem,

---

11 Universidade de Cabo Verde, Universidade Jean-Piaget, Universidade do Mindelo, Universidade de Santiago, Universidade Intercontinental, universidade Lusófona, Mindelo Escola Internacional de Arte, Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais, Instituto Universitário de Educação, Instituto de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas.

marcado por diversos pontos fortes sendo de destacar o aumento do número de doutores, uma internacionalização acelerada, a re-fundação dos estatutos, a revisão curricular, a implantação de um sistema de qualidade, a implementação de um sistema integrado de gestão académica, administrativa, financeira e patrimonial.

Algumas fraquezas identificadas são a ainda fraca definição das cadeias de comando, controlo e produção, a fraca consciência (em média) das necessidades de produtividade, sustentabilidade e competitividade como determinantes para a consistência da universidade, a necessidade de modernizar a visão das profissões de professor/investigador e de gestor/administrativo de uma universidade pública, a fraca cultura de planificação, a inexistência explícita de um plano estratégico, a inexistência de um sistema sistemático de avaliação;

Podemos apontar como oportunidades o prestígio externo e interno da Universidade, o número de docentes em formação, o potencial humano e material acumulado, as necessidades de estudos e formação da administração pública nacional e local, as necessidades de formação das empresas, o facto de a Uni-CV operar nas áreas eleitas pelo governo como pilares da economia como o mar, as TIC, a terra, os negócios, o turismo e a educação, a demanda dos nossos parceiros e comunidades emigradas. Enquanto única universidade pública a Uni-CV tem um grande potencial de procura quer internamente quer externamente, para a realização de projetos, prestação de serviços, formação, estágios, mobilidade académica. A criação de uma entidade certificadora das instituições de ensino superior é uma oportunidade de destaque da qualidade da nossa instituição. As melhorias, ainda que tímidas, da economia mundial nas zonas em que a Uni-CV tem parcerias é outra oportunidade de reforço da qualidade via essas parcerias. São também oportunidades os novos programas *Erasmus Mundus*, para os quais já temos solicitações fortes.

São ameaças a ainda incipiente cultura de ensino superior na nossa sociedade e estado, a não conquista do ensino superior do seu lugar como único motor consistente do desenvolvimento, a inconsistência e instabilidade da administração financeira e orçamental do estado, a tendência para a diminuição dos financiamentos e das autonomias da universidade pública. O ambiente económico nacional que afeta a economia e as finanças das famílias e dos parceiros

como as autarquias constitui a principal ameaça à sustentabilidade da universidade.

A proposta que adiante apresentamos tem como ponto de partida este olhar SWOT da Uni-CV no início de 2014.

3.2 Elementos básicos da Uni-CV

Para a apresentação de uma proposta assente na abordagem sistémica dinâmica, comecemos por determinar os elementos do planeamento científico da Uni-CV. Teremos como base os estatutos da Uni-CV, Decreto-Lei nº 53/2006, de 20 de Novembro, revistos pelo Decreto-Lei nº 19/2007, de 21 de Maio, revistos pelo Decreto-Lei nº 11/2009 de 20 de Abril, revistos pelo Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio em vigor no momento da formulação da proposta.

As bases, alicerces ou fundamentos da Uni-CV são:

xxx. Definição

A Uni-CV é uma pessoa coletiva de direito público e goza de autonomia cultural, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar. É um centro de criação, difusão e promoção da cultura, ciência e tecnologia, articulando o estudo e a investigação, de modo a potenciar o desenvolvimento humano, como fator estratégico do desenvolvimento sustentável do país.

xxxi. ii) Missão

A Uni-CV é um centro de criação, difusão e promoção da cultura, ciência e tecnologia, articulando o estudo e a investigação, de modo a potenciar o desenvolvimento humano, como fator estratégico do desenvolvimento sustentável do país.

xxxii. Finalidades ou objetivos

A Uni-CV prossegue, entre outros, os seguintes fins:

- ag. Promover o desenvolvimento humano na sua integralidade, relevando as dimensões científica, técnica, ética, social e cultural, e tendo por paradigma a busca incessante de padrões elevados de qualidade;
  - ah. Fomentar atividades de investigação fundamental e aplicada que visem contribuir, de forma criadora, para o desenvolvimento do País;
  - ai. Promover a capacidade empreendedora da sociedade cabo-verdiana, contribuindo para a capacitação dos recursos humanos nas áreas prioritárias do desenvolvimento;
  - aj. Prestar serviços diversificados à comunidade, numa perspetiva de valorização recíproca;
  - ak. Desenvolver o intercâmbio científico, técnico e cultural com instituições de investigação e de ensino superior, nacionais e estrangeiras;
  - al. Contribuir para o desenvolvimento da cooperação internacional e para a aproximação entre os povos, designadamente nos domínios da educação e do conhecimento, da ciência e da tecnologia;
  - am. Contribuir para a modernização do sistema educativo de Cabo Verde a todos os níveis, designadamente através da pesquisa, adoção e disseminação de novas metodologias de ensino e de promoção do conhecimento, tirando partido das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).
- xl. Valores:

A Uni-CV respeita e promove na sua ação os valores essenciais que derivam dos princípios e direitos consagrados na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo, nomeadamente:

- ao. A liberdade – A Uni-CV deve assumir-se e ser entendida como um espaço privilegiado de criação e circulação livre de ideias, não estando submetida a constrangimentos ideológicos de qualquer espécie;
  - ap. A excelência – A Uni-CV compromete-se com a busca incessante do conhecimento, situando-se no limiar da inovação científica e tecnológica;
  - aq. A autonomia – A Uni-CV é uma instituição autónoma, na medida em que lhe são conferidos os poderes e os meios necessários que lhe permitam, nos termos da lei e dos presentes estatutos:
-
- xliv. Definir os seus objetivos e metas;
  - xlv. Elaborar os respetivos planos e programas e assegurar a sua execução e avaliação;
  - xlvi. Garantir o livre exercício das funções de investigação, da docência e da extensão universitária e bem assim assegurar um amplo acesso às fontes de informação exigidas pelo processo de promoção ativa do conhecimento;
  - au. A qualidade – A Uni-CV assume as seguintes dimensões como constitutivas do conceito da qualidade:
  - av. Relevância, no sentido de que o fazer universitário seja socialmente pertinente;
  - aw. Equidade, no sentido do alargamento das oportunidades de acesso e sucesso educativos a todos os cabo-verdianos, independentemente da sua condição social e do local de residência e;

- I. Abordagem por competências, no sentido de orientar os processos pedagógicos para a construção de capacidades do aprendente;
  - ay. O empreendedorismo – A Uni-CV promove a educação para a iniciativa e assume-se como um espaço privilegiado de promoção de uma cultura de iniciativa empresarial, contribuindo para o desenvolvimento da iniciativa criadora e da capacidade empreendedora da sociedade cabo-verdiana;
  - az. A sustentabilidade – No desempenho da sua missão e na prossecução dos seus fins, a Uni-CV deve assegurar que as respetivas atividades e iniciativas tenham o devido suporte gerencial e financeiro, em ordem a salvaguardar-se a sua eficácia, como garante do desenvolvimento ulterior da Universidade;
  - ba. A Internacionalidade – A Uni-CV orienta-se no sentido da sua inserção em espaços regionais e mundiais de ensino superior e ciência que se pautem por elevados padrões de qualidade e excelência.

3.3 Esboço de um sistema de planeamento estratégico para a Uni-CV

No dia 20 de Novembro de 2013 apresentámos à comunidade académica da Uni-CV o esboço do sistema de planeamento estratégico, produto da cooperação entre a Uni-CV e a Bridgewater State University (BSU). Tratou-se de um trabalho elaborado por Brian Baldwin da BSU, Paulino Fortes da Uni-CV, com a colaboração do Presidente Dana Mohler-Faria (BSU) e Harold Tavares (BSU). Considerámos as seguintes componentes ou instâncias estratégicas do sistema:

- liv. Valores: são a base da instituição. Definem-na como uma instituição da república e duram indefinidamente

- lv. Definição e missão: caracterizam a instituição, o seu ramo de atividade e as suas metas dinâmicas de largo espectro duram indefinidamente
- lvi. Visão: trata-se de uma interpretação estratégica da missão face aos valores e aos ambientes interno e externo. Mantém-se durante um ou mais planos.
- lvii. Objetivos ou finalidades: permanecem em vigor enquanto durar o plano estratégico;
- lviii. Áreas de Enfoque: são reconsideradas anualmente pela liderança da universidade;
- lix. Ações: podem mudar ao longo do ano;
- lx. Indicadores: permanecem em vigor durante a vida do plano, mas poderão sofrer precisões.

Esboço de sistema que aqui propomos tem como base o modelo circular, da autoria de Brian Baldwin, constituído por círculos concêntricos que representam as diversas instâncias estratégicas, desde o centro onde se encontram as instâncias perenes como os valores, a definição e a missão, aos pouco variáveis como a visão, seguido dos objetivos ou finalidades, passando a seguir para as áreas de enfoque, as ações e finalmente os indicadores. Na adaptação do modelo procedemos a alterações no sentido de:

- lxi. Destacar o papel fundamental dos valores institucionais como valores partilhados;
- lxii. Caracterizar e situar a visão institucional no processo do planeamento;
- lxiii. Introduzir a definição da instituição como instância estratégica, uma vez que é essencial à ciência da instituição.

A figura abaixo resume o sistema proposto.

Figura 1. Modelo geral de sistema de planeamento estratégico.
Adaptado do modelo de Brian Baldwin.

Fonte: Adaptado do modelo de Brian Baldwin.

A visão sistémica da universidade obriga a uma interpretação reticular dos valores da Uni-CV. No modelo apresentado identificámos cinco grandes categorias de valores acordo com a sua partilha de com os cidadãos enquanto tais, com a matriz constitucional da república, com a visão do governo plasmada no seu programa e nos documentos estratégicos de desenvolvimento do país por ele propostos e com outros sistemas de ensino superior, nacionais e estrangeiros, com as quais a Uni-CV tem relações reticulares. Assim, vamos considerar cinco categorias de valores:

- Liberdade (L);

- Conectividade (C);
- Inovação (I);
- Sustentabilidade (S)
- Internacionalidade (N);

É interessante verificar que todas essas categorias de valores apontam para o exterior da universidade: a Uni-CV deve configurar-se como uma universidade que não existe para si mesma mas para estar ao serviço dos cidadãos, da república, da sociedade e da comunidade internacional. Na subsecção 3.5.2 vamos recorrer a estes valores para classificar os objetivos estratégicos propostos.

3.4 A necessidade de um modelo mitigado

Na relação entre os governos (centrais ou locais) e as universidades públicas existe uma tensão intrínseca devida à natureza própria dessas instituições. Com efeito, quatro aspetos básicos exibem uma dualidade ténis:

- A universidade é uma instituição de vocação perene e gere ciclos longos de produção; o governo gere ciclos muito curtos;
- A universidade é impulsionada pela sua missão e basta-se com o seu cumprimento; o governo é impulsionado por resultados imediatos
- A universidade basta-se com o cumprimento da missão e está completamente engajada nesse propósito; o governo tem um forte sentido financeiro e contabilístico e a quantidade de indicadores positivos que possa gerir e exibir depende da competitividade entre organizações políticas;
- A universidade tem em vista a satisfação da comunidade académica e da sociedade enquanto tal; o governo tem em vista eleitores e organizações internacionais.

Dada a natureza da tensão acima descrita, ela é inversamente proporcional à democratização e desenvolvimento do país, por um lado, e ao número de IES públicas, por outro. Nesse panorama, a Uni-CV não está numa posição confortável: tensão é muito grande e não pode ser ignorada no processo de planeamento estratégico. Assim se compreende o grau de implicação do governo no processo de definição dos planos estratégicos da universidade que mostramos na introdução. De facto trata-se de um caso bastante curioso pois, o governo, para além de definir as linhas de política do ensino superior, do poder de superintendência geral das IES públicas, ao avocar a si o poder de homologação dos planos estratégicos acaba por interferir na definição de ações de gestão e governo da universidade. Assim, as autonomias estipuladas no artigo 7º (ver subsecção 3.2)

Essa situação tem reflexos profundos no modelo de planeamento estratégico. De facto, esse modelo deve prever que o exercício de planeamento estratégico da universidade de cabo verde é, no mínimo, partilhado com o governo. Essa partilha é feita em alguns momentos chave:

- lxiv. Os valores, definidos nos estatutos, que são propostos pela Universidade e homologados pelo Governo – sendo claro que a visão e a missão devem ser características exclusivas da universidade;
- lxv. As áreas de enfoque da universidade devem ser prioridades do governo, sendo certo que os objetivos são típicos da universidade;
- lxvi. Os indicadores da Uni-CV devem coincidir com resultados programados pelo governo, sendo certo que as ações da Uni-CV são próprias da instituição.

O modelo mitigado pode ser esquematizado de acordo com a figura 2.

Figura 2. Modelo mitigado de sistema de planeamento estratégico da Uni-CV

Fonte: Adaptado do modelo de Brian Baldwin.

3.5 Uma proposta: objetivos estratégicos Uni-CV 2014-2018

Considerando os elementos básicos da ciência da Uni-CV como organização descritos nas secções 3.2, 3.3 e 3.4, a definição de um sistema de planeamento estratégico passa pela definição de objetivos estratégicos. Nesta secção apresentamos a lista de objetivos estratégicos que propusemos na plataforma eleitoral em janeiro deste ano (Fortes 2014).

3.6 Características dos objetivos estratégicos

Os objetivos estratégicos são interpretados dum ponto de vista dinâmico como condutores do sistema. São eles que provocam, regulam e medem os fluxos de valor no sistema.

Objetivos estratégicos devem:

Evidenciar de forma clara a missão principal da Universidade, ser transformacionais, ter natureza conceitual e não operacional, ser institucionais e não segmentários ou departamentais no âmbito e no alcance, ser enunciados de tal maneira a permitir a sua mensurabilidade, ser suportados por uma multiplicidade de recursos institucionais e representar uma forma de melhoria contínua da Uni-CV.

3.6.1 Categorias de Objetivos Estratégicos

Com base nas cinco categorias de valores que identificamos na secção 3.3, estabelecemos as seguintes quatro categorias de objetivos estratégicos:

- lxvii. Alinhadores com as prioridades do Governo (G): valores (I) e (S);
- lxviii. Alinhadores com o desenvolvimento sustentável de Cabo Verde tendo em conta as características intrínsecas do país (CV): valores (L) e (I);
- lxix. Alinhadores com os sistemas e objetivos universais do ensino superior (ES): valores (C) e (N);
- lxx. Empoderadores da Universidade (contêm todas as categorias acima) e levam ao desenvolvimento institucional da universidade (U): valores (L) e (C).

3.6.2 A proposta

Assim, para um horizonte temporal 2014-2018, propomos a seguinte escolha de objetivos estratégicos, com a respetiva indicação da categoria (Adaptado de Fortes 2014):

1. Formar e fortalecer capital humano em alinhamento com as prioridades estratégicas do governo para o desenvolvimento do país – (G);
2. Capacitar o capital humano cabo-verdiano e não cabo-verdiano em artes, humanidades, ciências e tecnologias, atendendo às aspirações, vocações e percursos pessoais e profissionais – (CV), (ES), (G);
3. Reforçar a cultura académica com foco na qualidade e na excelência – (U);
4. Reforçar a coesão da comunidade académica – (U);
5. Expandir e alavancar o poder, a riqueza e a diversidade das parcerias nacionais e internacionais da universidade – (CV), (ES);
6. Consolidar-se como um reservatório de quadros de grande capital intelectual para a Educação Superior e para a Nação, através da realização de investigação original, relevante e facilmente acessível, bem como através de programas de formação no exterior e da afetação de bolsas de estudo – (CV), (U), (ES);
7. Reforçar a capacidade do capital humano da Universidade através de uma adequada programação académica e da formação avançada – (U);
8. Modernizar a gestão da universidade através de uma orgânica mais descentralizada, mais participada e mais próxima da sociedade e instituições públicas e privadas – (U), (ES);
9. Proceder à reforma dos estatutos do pessoal docente e não docente – (U);
10. Aproveitar os recursos da universidade em tecnologias da informação para melhorar a comunicação, promover a eficiência e melhorar a conectividade – (U), (ES);

11. Reforçar a universidade como instituição da sociedade através do reforço da extensão académica à cidade, ao mundo rural e a toda a sociedade em geral – (CV), (U);
12. Reforçar a sustentabilidade da universidade através da diversificação das fontes de financiamento – (U);
13. Estatuir um sistema solidário de ação social, forte, autónomo e eficaz como forma de apoiar estudantes da universidade, promover a sua integração académica e social por via da potencialização das suas competências pessoais integrais – (U), (ES), (CV);
14. Promover a criatividade, a inovação e o empreendedorismo como qualidades intrínsecas das atividades de ensino, investigação e extensão – (ES), (CV);
15. Assumir um papel de liderança no sistema educativo cabo-verdiano – (CV), (ES).
16. Promover a transferência de Conhecimento e Tecnologia bem como a sensibilização científica – (ES), (CV).

A identificação de objetivos no seio de valores partilhados entre a Uni-CV e os grandes *keyholders* evidencia a conceção sistémica dinâmica que esteve na sua definição.

O desenvolvimento dos objetivos em áreas de enfoque e ações concretas está fora do alcance deste trabalho.

Conclusões

O processo de planeamento estratégico sistémico dinâmico mostra-se como muito adequado ao planeamento das IES. Por outro lado, ao estribar-se na ciência da IES, ela o processo possui um core permanente, programável e integrável com sistemas de gestão académica. O facto de o sistema possuir toda a informação estática e dinâmica do IES torna fácil construir planos estratégicos, planos anuais de atividade, relatórios e demais instrumentos de gestão. A construção de BSCs fica obviada com os sistemas considerados assim como a parametrização de programas de planeamento estratégico.

Referências

Descartes (1637) – Discours de la méthode, Paris.

Fortes (2014) – UNICV 2014 Continuar a ganhar! Paulino Fortes, Praia, Janeiro 2014

Fortes (2011) – Contributos para um modelo de gestão ecossistémica de Instituições de Ensino Superior em Cabo Verde (Parte I - Fundamentos), Atas do ENID I, Praia, 2011.

Kaplan e Norton (1992) – The Balanced Scorecard, Measures that Drive Performance. Harvard Business Review, Volume 70 n.º 1, pp. 71-79.

Kaplan e Norton (1996) – The balanced scorecard, translating strategy into action”, Harvard Business School Press, Boston, 1996.

Morin (1973) – El Metodo, vols. 1 a 6, edicion multiversidad mundo real, Madrid.

Ribeiro (2005), Nuno – O Balanced Scorecard e a sua aplicação às instituições de ensino superior público, dissertação de mestrado, Universidade do Minho, Braga, 2005.