

PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA  
NO SETOR PÚBLICO



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Reitor

MARCELO KNOBEL

Coordenadora Geral da Universidade

TERESA DIB ZAMBON ATVARIS



Conselho Editorial

Presidente

MÁRCIA ABREU

ANA CAROLINA DE MOURA DELFIM MACIEL – EUCLIDES DE MESQUITA NETO

MÁRCIO BARRETO – MARCOS STEFANI

MARIA INÊS PETRUCCI ROSA – OSVALDO NOVAIS DE OLIVEIRA JR.

RODRIGO LANNA FRANCO DA SILVEIRA – VERA NISAKA SOLFERINI

MILENA PAVAN SERAFIM  
TERESA DIB ZAMBON ATVARIS  
Organização

*Planejamento e gestão  
estratégica no setor público*

Aplicações e reflexões a partir da Unicamp

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP  
DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO  
Bibliotecária: Maria Lúcia Nery Dutra de Castro – CRB-8ª / 1724

---

P693 Planejamento e gestão estratégica no setor público: aplicações e reflexões a partir da Unicamp / organização: Milena Pavan Serafim e Teresa Dib Zambon Atvars. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020.

1. Planejamento estratégico. 2. Gestão pública. 3. Universidades e faculdades – Administração. 4. Desburocratização. I. Serafim, Milena Pavan. II. Atvars, Teresa Dib Zambon. III. Título.

CDD – 658.401  
– 354.27  
– 378  
– 350.001

ISBN 978-65-86253-59-7

---

Copyright © Milena Pavan Serafim e Teresa Dib Zambon Atvars  
Copyright © 2020 by Editora da Unicamp

Opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste livro são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Editora da Unicamp.

Direitos reservados e protegidos pela lei 9.610 de 19.2.1998.  
É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização,  
por escrito, dos detentores dos direitos.

Impresso no Brasil  
Foi feito o depósito legal.

Direitos reservados à

Editora da Unicamp  
Rua Sérgio Buarque de Holanda, 421 – 3ª andar  
Campus Unicamp  
CEP 13083-859 – Campinas – SP – Brasil  
Tel.: (19) 3521-7718 / 7728  
[www.editoraunicamp.com.br](http://www.editoraunicamp.com.br) – [vendas@editora.unicamp.br](mailto:vendas@editora.unicamp.br)

*A todos os que trabalham, direta ou indiretamente, para que a universidade  
seja um dos motores fundamentais do avanço civilizacional.*



## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas que contribuíram para que este trabalho fosse concretizado, em especial a minha parceira coorganizadora Teresa. Agradeço à equipe CGU e aos colegas do Laboratório de Estudos do Setor Público (Lesp) pelas trocas frutíferas de conhecimentos. E, por fim, agradeço a Rafael, Catarina e Francisco.

*Milena Pavan Serafim*

Agradeço aos que contribuíram de formas distintas com este trabalho. Em primeiro lugar, a minha família, Aleksis, Gustavo e Jô, Fernando e Ju, Carla e Sam. Na segunda esfera deste círculo concêntrico familiar, Livia (minha eterna companheira de viagens e das inúmeras histórias elásticas), Frederico e Felipe (meus moleques), Lucas e Manuela (minhas figurinhas), e minhas irmãs, sempre presentes, portos seguros. À Unicamp, que me abriu um enorme leque de possibilidades profissionais. A colegas professores e funcionários que ao longo do tempo foram moldando minha carreira. E aos alunos, sem os quais a universidade não tem razão de existir.

*Teresa Dib Zambon Atvars*





A universidade é “o lugar onde, por concessão do Estado e da sociedade, uma determinada época pode cultivar a mais lúcida consciência de si própria”.

Boaventura de Sousa Santos, citando Karl Jasper

A gestão é, antes de tudo, uma prática onde a arte,  
a ciência e o artesanato se encontram.

Henry Mintzberg



# SUMÁRIO

PREFÁCIO – MARCELO KNOBEL.....	13
APRESENTAÇÃO.....	15
1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ESTADO BRASILEIRO.....	23
2. ABORDAGEM DO <i>WICKED PROBLEM</i> E DO <i>DESIGN THINKING</i> NO SETOR PÚBLICO.....	43
3. <i>NUDGES</i> E A ARQUITETURA DE ESCOLHAS: CONCEITOS E APLICAÇÕES EM QUESTÕES PÚBLICAS.....	69
4. <i>DESIGN THINKING</i> NO PROGRAMA DESBUROCRATIZE UNICAMP: APROXIMAÇÕES COM OS USUÁRIOS.....	91
5. PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA EM UNIVERSIDADES.....	115
6. AUTONOMIA, GESTÃO FINANCEIRA E PLANEJAMENTO: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA.....	137
7. PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA NA UNICAMP: DO PLANEJAMENTO AOS RESULTADOS.....	155
8. ESTRUTURA, GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO DE TI EM INSTITUIÇÕES EM MODELO FEDERADO: UNICAMP.....	195

9. LEAN E COMPLIANCE APLICADAS À GESTÃO ESTRATÉGICA DA UNICAMP.....	213
10. CONCEITOS, METODOLOGIAS E FERRAMENTAS DE BPM E DESENVOLVIMENTO ÁGIL EM PROJETOS ESTRATÉGICOS.....	235
11. TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS: APLICAÇÃO DE CADEIA MULTICRITÉRIOS.....	255
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	273
SOBRE OS AUTORES .....	289

## PREFÁCIO

*Marcelo Knobel*

Reitor da Unicamp (ciclo 2017-2021)

Com a circulação diária de 50 mil pessoas só no *campus* principal, a Universidade Estadual de Campinas tem o porte e a complexidade de um município. Se fosse uma empresa, seria uma das maiores do país. Cada nome presente (docente, aluno, funcionário ou visitante) faz a diferença a seu modo, e o trabalho de um pequeno grupo pode impactar milhões de cidadãos.

Promover o ambiente adequado para que todas essas atividades aconteçam nas melhores condições possíveis (e para que o restante da sociedade esteja conectado a elas) é um desafio que exige estratégia, saber e atualização. Por isso, devemos buscar a inovação constante ao administrar nossa instituição, seja na Reitoria, seja nos departamentos, no mesmo pulso da ciência que produzimos.

*Planejamento e gestão estratégica no setor público: aplicações e reflexões a partir da Unicamp* é concebido como um potente radar do aprendizado vivo. O livro capta como métodos vindos de fora são digeridos, adaptados e implantados em nossa instituição e podem se transformar em ferramentas úteis para outros órgãos governamentais, em especial na gestão escolar e universitária.

Tome-se por exemplo o *design thinking*, conjunto de técnicas usadas para construir experiências de consumo e atendimento a partir do mapeamento da jornada do usuário. Presente em mais de um capítulo, é um conhecimento que tem aproximado pessoas de empresas ou instituições no mundo todo e que se torna um grande instrumento de cidadania quando aplicado na relação entre o Estado e seus usuários.

Há muitos outros métodos e teorias que, nas mãos de líderes comprometidos e realizadores, serão de grande valor. Ao mostrar como foram utilizados

aqui, este livro reforça também a ideia de que uma universidade não se faz apenas com ciência nas salas de aula e nos laboratórios, mas nas atividades administrativas essenciais para que o restante floresça.

Mesmo nos melhores centros de ensino superior, há quem enxergue gestores em diferentes degraus da hierarquia como burocratas, apartados do conhecimento fervilhante que acontece entre os corredores. Essa separação não pode existir. Somos todos cientistas e assim devemos pensar, decidir, agir e nos aprimorar.

Além do mais, trazer a agenda da gestão com metodologias inovadoras e buscar a excelência devem ser práticas constantes na gestão universitária, na qual a experiência do método científico precisa se incorporar à prática cotidiana. Como fruto dessa inovação, este livro contribui para disseminar conceitos e práticas bem-sucedidas, implantados em uma universidade pública abrangente, complexa e com um universo enorme de atividades. Este livro quebra a máxima, na prática a teoria é outra. Procura mostrar que na prática a teoria é muito útil, principalmente quando se almeja a mudança.

Finalmente, destaco que a Unicamp aderiu recentemente à Rede Federal de Inovação no Setor Público (Inovagov) e implantou dois programas que terão grandes impactos na gestão da universidade, o Desburocratize (um dos capítulos deste livro) e o Simplifique (seu irmão gêmeo), que buscam envolver a comunidade como estratégia para a mudança.

Nestes difíceis tempos em que o setor público é atacado injustamente como um dos vilões da ineficiência do Estado brasileiro, iniciativas como esta mostram que é possível ter um setor público forte, competente, a serviço da sociedade.

# APRESENTAÇÃO

*Milena Pavan Serafim  
Teresa Dib Zambon Atvars*

A gestão pública universitária vem, nos últimos anos, buscando mais agilidade e eficiência na execução de suas atividades internas para melhor concretizar sua contribuição à sociedade, seja através da formação de profissionais altamente capacitados, da produção de conhecimento para enfrentamento de grandes problemas sociais e científicos, seja via extensão e assistência direta à sociedade. Essa perspectiva alinha-se a uma crescente preocupação do Estado brasileiro em otimizar sua atuação para prover bens e serviços aos cidadãos, com mais qualidade e eficiência.

Se, por um lado, o que vemos por parte das autoridades públicas é uma retórica sistemática de que o serviço público é ineficiente, custoso, de baixa qualidade e realizado por privilegiados corporativos que oneram o Estado de modo impiedoso, por outro, os cidadãos estão cada vez mais exigentes com relação à qualidade, ao custo e ao tempo da prestação dos serviços públicos. Grande parte dessa demanda deve-se aos avanços tecnológicos que já estão inseridos em sua vida. Deslocar-se várias vezes a um órgão para assinar papéis ou entregar documentos que o próprio Estado emite torna-se uma atividade sem propósito e cansativa para o cidadão.

Essa desqualificação do serviço público parece encontrar eco e ganhar credibilidade na opinião pública pela baixa qualidade de inúmeros serviços que são prestados diretamente ao cidadão. Em muitos casos, tal baixa qualidade é real, ainda mais considerando a falta de engajamento político dos governos em qualificarem os serviços. Um exemplo muito emblemático se dá na área da saúde. Parece haver uma convicção das altas cúpulas governamentais de que não há necessidade de que serviços públicos tenham altos padrões de qualidade, pois provavelmente atingem segmentos populacionais com baixa

capacidade de mobilização. Por isso, muito do que é oferecido acaba malvisto pela população, abrindo a perspectiva para discursos de que a solução é a privatização e reiterando o enviesado discurso de que o privado é superior ao público.

Ao mesmo tempo, não é raro encontrar servidores executando atividades rotineiras de forma mecânica, cujo sentido, muitas vezes, nem eles entendem. Alguns podem até desenvolver um sentimento de inquietude e questionar a própria rotina, mas há pouca abertura institucional e legal para isso, sem falar na cultura de resistência do próprio setor público, que pode anular esse tipo de iniciativa.

Neste sentido, os dirigentes públicos vêm elaborando e implementando medidas e políticas institucionais que busquem – em maior ou menor grau – dar tração a um movimento de modernização e profissionalização da gestão pública, para que haja aumento da capacidade de execução dos serviços ou do processo de trabalho finalístico de determinado órgão ou política pública, diminuindo demandas e etapas desnecessárias, sobreposição de trabalhos repetitivos e que não agregam valor ao usuário do serviço, ao processo de controle dos órgãos específicos ou ao processo de democratização da cidadania.

A adoção das tecnologias da informação já é uma realidade na administração pública, com possibilidade de integração de sistemas corporativos, de adoção compartilhada de metodologias e recursos de trabalho – movimento este que segue crescendo, ainda que não na velocidade desejada diante dos problemas complexos da sociedade e da limitação orçamentário-financeira do Estado. Em paralelo, a capacidade de elaboração e de implementação dessas medidas é assimétrica. Enquanto o governo federal possui mais condições de efetivar algumas transformações desejadas, tanto pelos recursos humanos e cognitivos quanto pelos informacionais, de infraestrutura e financeiros, a maioria das prefeituras brasileiras ainda não é capaz de adotar medidas próprias de planejamento, e menos ainda de desenvolver ferramentas e sistemas de gestão apropriados a elas.

Dentro desse movimento mais amplo de modernização e profissionalização da gestão pública, encontra-se a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que vem desde a última década buscando implantar melhorias significativas em sua gestão universitária. Apesar de a instituição ser reconhecida como universidade de excelência no ensino, na pesquisa



e na extensão<sup>1</sup> – o que pode ser verificado na posição consolidada que a Unicamp tem como instituição líder entre o 1% das universidades mais bem avaliadas do mundo –, esse mesmo reconhecimento não pode ser atribuído à gestão universitária. Isso porque, historicamente, a busca da excelência na gestão não foi enfatizada como prioridade da alta administração da universidade.

Analisando a trajetória histórica da universidade e sua contribuição sistemática ao desenvolvimento da sociedade paulista e brasileira, podemos destacar seu protagonismo em ações como a criação do primeiro hospital dedicado à saúde da mulher na América Latina; a formulação e a conceituação de uma política econômica desenvolvimentista, em contraponto a outras escolas de pensamento econômico; a formulação e a implantação do SUS, que é o único esteio do atendimento da maior parte da população brasileira; a presidência de grandes empresas multinacionais de alta tecnologia; a constituição de empresas nacionais que hoje são unicórnios gerando milhares de empregos diretos; a criação do primeiro Centro de Pesquisas em Petróleo, há mais de 30 anos; além de outras iniciativas de características inovadoras.

É igualmente necessário apontar a atuação de grandes pensadores que passaram pela instituição, como César Lattes, Paulo Freire e outros. A importância da atuação das lideranças acadêmicas, que integraram praticamente todas as agências nacionais de fomento e as mais variadas academias científicas, foi decisiva em diversos momentos políticos em defesa da democracia, quer no âmbito do estado de São Paulo, quer no âmbito nacional. Mesmo sendo uma instituição jovem, que surgiu nos idos de 1966 como uma universidade mais dinâmica em termos hierárquicos, em contraponto à estrutura de cátedras, e mais conectada ao entorno social, ela cresceu, fortaleceu-se e destacou-se em muito pouco tempo.

Contudo, esse mesmo dinamismo precisa tomar espaço no âmbito da gestão. É desejado e esperado, ainda mais em uma instituição que emana

---

<sup>1</sup> Recentemente, em uma pesquisa de opinião divulgada nos meios de comunicação, verificou-se que 93% das pessoas entrevistadas consideraram relevantes os estudos e os trabalhos científicos na Unicamp. Fonte: Institute Axxus. Disponível em <<https://axxus.institute/web-coach/pesquisa-estudos-da-unicamp.html>>; acesso em dez/2020.

criatividade, que haja porosidade entre esses dois âmbitos – ou “mundos”. O presente livro insere-se nessa temática e possui como escopo apresentar e debater o planejamento e a gestão estratégica no setor público, com o recorte da gestão universitária, apresentando debates conceituais e resultados derivados da aplicação de metodologias e ferramentas em projetos institucionais e processos de trabalho.

Considerando que as universidades desenvolvem uma enorme gama de atividades, de natureza acadêmica e de natureza administrativa, este livro faz um recorte adicional: focaliza a gestão universitária em seus aspectos administrativos, não nos acadêmicos. O motivo dessa escolha é o fato de que o escopo de atuação de uma universidade como a Unicamp, com um amplo conjunto de atividades acadêmicas, exigiria outra abordagem que não aquela vinculada à eficiência do Estado brasileiro.

São quatro as razões pelas quais este livro foi organizado. A primeira – mais singela – é aquela que busca compartilhar com os gestores públicos, na medida do possível, aplicações e experiências de gestão de uma universidade complexa e abrangente. Os capítulos apresentam e debatem aplicações e resultados que demonstram que a qualificação do serviço público se dá quando o foco é o beneficiário ou o usuário do serviço. A segunda razão, de natureza conceitual, está relacionada ao fato de que uma universidade pública somente será de excelência se o conceito de excelência permear todas as suas atividades, não apenas a acadêmica (ensino, pesquisa e extensão). A terceira razão é pragmática: se a excelência na gestão não se impuser, em algum momento ela tende a erodir a excelência das atividades-fim, pois irá se contrapor ao dinamismo exigido pelas atividades finalísticas. A última razão, de natureza dogmática, remete-nos à percepção de que não se pode qualificar a excelência. Ela existe ou não, isto é, ou há excelência na gestão, ou não há. Por fim, vale dizer que este livro demonstra também que a alta cúpula universitária é o vetor de indução da qualidade da administração e o que ocorre na universidade pública pode ser internalizado em outros órgãos públicos. Em outras palavras, a excelência nos serviços públicos em todos os níveis pode ser alcançada se houver um projeto nacional persistente que tenha isso como um dos objetivos.

Neste sentido, o livro se organiza em 11 capítulos. O capítulo 1 (“Planejamento estratégico no Estado brasileiro”) apresenta uma retrospectiva das iniciativas governamentais para qualificar a gestão pública do Estado

brasileiro, apontando os desafios a ser vencidos, justamente porque a modernização ocorreu de modo heterogêneo, sem considerar o cidadão e os direitos sociais como norteadores da mudança. Esboça que produzir ações indutoras de mudanças a partir de organizações públicas constitui uma tarefa desafiadora. A complexidade dos problemas, a diversidade de interesses, a imprevisibilidade das dinâmicas e os constrangimentos estruturais que se colocam aos tomadores de decisão são exemplos do que torna mais difícil a tarefa de elaborar estratégias e ações efetivas – e, portanto, ainda mais necessária a construção de uma cultura de planejamento no âmbito dessas organizações.

Na sequência, dois capítulos (“Abordagem do *wicked problem* e do *design thinking* no setor público” e “*Nudges* e a arquitetura de escolhas: conceitos e aplicações em questões públicas”) explicitam uma abordagem teórica para compreender os problemas sociais (*wicked problem*), um ferramental que permite operacionalizar novas formas de visualizar esses problemas ou demandas (*design thinking*) e um referencial conceitual-metodológico para estruturar gatilhos (*nudges*) para mudar a cultura organizacional e, assim, permitir que novos projetos se implantem. Mostram formas de tirar as pessoas da zona de conforto, interferindo objetivamente na cultura instalada em órgãos da administração que são refratários à mudança. São distintos na conceituação e no histórico, mas colaboram para alavancar transformações em organizações complexas como as universidades, nas quais, além da complexidade das atividades, há um conjunto de relações humanas e pessoais e uma estrutura colegiada de tomada de decisões que podem levar a uma falta de objetividade da gestão.

Conectado a esses textos, o capítulo 4 (“*Design thinking* no programa Desburocratize Unicamp: aproximações com os usuários”) aplica os conceitos de *design thinking* a problemas específicos relacionados à burocracia administrativa. À luz das discussões, são apresentados resultados e desafios do programa Desburocratize, criado na Unicamp, como uma iniciativa que busca, de forma interdisciplinar, captar, tratar e solucionar as disfunções burocráticas, a partir do engajamento dos servidores públicos e da atuação nas dimensões interfacetárias da cultura organizacional, da comunicação, de normas, de trâmites e processos de trabalho e tecnologia. Essa conexão entre conceitos e aplicações práticas com resultados é o que permeia todo o livro.

Nesse mesmo sentido, o capítulo 5 (“Planejamento e gestão estratégica em universidades”) explora a potencialidade dessas metodologias no desenvolvimento institucional, com exemplos da literatura. Em certo sentido, esse capítulo conecta-se com o capítulo introdutório, de natureza mais geral, e impacta os subseqüentes, que circunscrevem a gestão pública à gestão universitária.

A universidade é uma das poucas instituições brasileiras que, a partir da Constituição Federal de 1988, ganhou o estatuto de autonomia e na qual essa autonomia é exercida na ponta, isto é, no âmbito local de cada universidade. Esse é um grande diferencial em relação a outros órgãos estatais autônomos, pois a autonomia destes é definida por um órgão central nacional. Nas universidades não é assim; apesar de haver uma normativa nacional, os gestores exercem diariamente a autonomia, e a autonomia de cátedra é uma realidade. Neste sentido, é apresentada, no capítulo 6 (“Autonomia, gestão financeira e planejamento: uma relação necessária”), uma revisão sobre as várias modalidades de autonomia universitária, pois a compreensão do conceito é primordial para entender a liberdade que tem a universidade de modelar sua gestão. Paralelamente a isso, o capítulo busca mostrar que a autonomia no Brasil ainda é precária. Ao discutirmos autonomia em suas várias formas, focalizamos o tópico da autonomia das universidades públicas paulistas que são exemplos de maior sucesso das universidades públicas brasileiras, pois são as únicas que vivenciam plenamente a autonomia.

É a partir dessa liberdade que a universidade pode definir seus rumos, planejar seu futuro, priorizar os desafios a enfrentar. Na maioria das universidades, há um processo de planejamento estratégico, no qual cada instituição apresenta sua missão e visão de futuro e indica suas estratégias para alcançar o desejado. Por isso, são apresentados vários exemplos de planejamentos em universidades, fazendo justamente essa conexão entre o presente e o futuro almejado. Para ilustrar esse pleno exercício de autonomia na Unicamp, o capítulo 7 (“Planejamento e gestão estratégica na Unicamp: do planejamento aos resultados”) sistematiza as metodologias e as ferramentas utilizadas pela instituição, passando por um processo de adaptação ao contexto universitário, com os resultados aferidos e seus desafios.

Ter a noção da importância de planejar, como forma de construir a excelência na universidade, não é assunto novo na Unicamp. A questão é que a excelência não se constrói, muito menos se consolida, sem compromissos