

O impacto do método e de fatores organizacionais no processo de planejamento estratégico: estudo de caso em uma universidade federal

Claudio Sonaglio Albano¹, Fabiane Tubino Garcia²

Resumo

Com as novas exigências do ambiente para com as organizações públicas, estas devem adotar novas ferramentas de gestão. O planejamento estratégico assume papel de destaque neste cenário. Este trabalho teve como principal objetivo relatar o processo de planejamento estratégico numa universidade federal e identificar eventuais dificuldades e fatores facilitadores na sua elaboração e implementação. Para alcançar estes objetivos foi utilizado o método do estudo de caso. Resultados demonstram que características inerentes às organizações públicas: poder e cultura organizacional, aliados ao fato do método não exigir a presença de um líder/autoridade formal no processo, tornaram-se empecilhos para que os resultados fossem mais favoráveis.

Palavras-chave: Organizações públicas. Planejamento estratégico. Universidade federal.

Abstract

New demands from the environment towards the public organizations, require new forms and new management tools. Strategic planning assumes a prominent role in this scenario. This study aimed to describe the process of strategic planning in a federal university and identify any difficulties and facilitating factors in their design and implementation. To achieve these goals we used the method of case study. Results show that the inherent characteristics of public organizations: power and organizational culture, coupled with the fact that the method does not require the presence of a leader / formal authority in the process, have become impediments to the results were more favorable.

Keywords: Public organizations. Strategic Planning. Federal university.

1 Professor da Unipampa (campus Bagé), graduado administração (URCAMP), mestre em administração (UFRGS), doutorando da FEA/USP em Administração.

2 Professora da Unipampa (campus Santana do Livramento), graduada em Ciências Contábeis (UCPEL), mestre em Engenharia Produção (UFSM).

1. Introdução

Na sociedade contemporânea as organizações estão sujeitas a mudanças constantes e sofrem influências do ambiente no qual atuam, assim desenvolver um planejamento estratégico (PE) de forma a viabilizar a sustentação da organização e responder aos anseios deste ambiente, torna-se um fator preponderante. Nas organizações públicas existem novas exigências do ambiente, tais como maior transparência e participação na gestão dos recursos públicos, maior controle sobre a qualidade dos serviços prestados, além de uma maior responsabilização por parte de seus gestores sobre a utilização dos recursos, das mais variadas natureza, torna-se imperioso adotar ferramentas de gestão que possam alinhar a organização a estas exigências, na busca de maior eficiência e eficácia organizacional.

Essas exigências impactam as organizações, pois segundo Porter (1990) “uma organização deve considerar seu ambiente para elaborar suas estratégias”, desta forma o planejamento estratégico assume papel preponderante neste contexto. Planejamento estratégico (PE) é o processo de elaborar a estratégia, enfatiza a importância da ligação entre o processo de elaborar estratégias e definir objetivos, assim como a forma de implementação do processo e seu monitoramento (FISCHMANN E ALMEIDA, 2009). O processo de elaboração e implementação de um planejamento estratégico é complexo em organizações privadas e torna-se um desafio ainda maior em organizações públicas, especialmente em universidades, devido a uma série de características políticas, culturais e de poder que habitam nestas instituições.

O objetivo principal deste trabalho é relatar o processo de planejamento estratégico em uma universidade federal, comparando a metodologia empregada com a utilizada em outras universidades públicas, identificar eventuais dificuldades bem como fatores facilitadores na elaboração e implementação deste processo. Durante o texto será utilizada a sigla PE para denominar planejamento estratégico.

Na próxima seção, são apresentadas afirmações que comprovam a importância do tema, na sequência descreve-se o contexto da universidade alvo deste estudo. Posteriormente estão descritos os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho. No referencial teórico, são abordados os tópicos pertinentes ao trabalho e comparados alguns modelos de planejamento estratégico, finalmente apresenta-se os resultados, análise e as considerações finais.

2. Justificativa

Nos últimos anos, diversas medidas governamentais de apoio ao acesso da população ao ensino superior abriram mercados para estas instituições, mas colocaram as mesmas frente a novos desafios, bem como: maior concorrência, disputa na modalidade de ensino a distância, redução dos custos das mensalidades, maiores exigências governamentais por qualidade, maior regulação do setor, entrada no setor de grandes grupos, entre outras.

As instituições de ensino superior públicas, no Brasil, têm legalmente garantias a sua continuidade, ou “sobrevivência”, pois têm recursos financeiros assegurados orçamentariamente, quer sejam, municipais, estaduais ou federais. Este fato criou uma tradição destas organizações não desenvolverem grandes preocupações com ameaças e/ou oportunidades do ambiente (CUNHA, 1995). Atualmente, crescem pressões da sociedade para que as organizações públicas utilizem forma mais racional e produtiva os recursos nelas alocados, com maior transparência em suas ações, de modo a justificar sua efetiva necessidade. Assim como as demais organizações públicas, as universidades federais estão enfrentando estes questionamentos sobre seus objetivos, funções, estrutura, gestão, qualidade de seus serviços e a forma como estão sendo aplicados os recursos oriundos da sociedade.

Para enfrentar esta situação as organizações públicas devem buscar novos métodos de gestão e, com isso, a adotar a técnica de PE sem dúvida alguma surge como uma das mais importantes neste cenário, pois o êxito de uma universidade não depende somente das atividades acadêmicas, mas também do desempenho das atividades administrativas.

O processo de elaborar e implementar o PE torna-se ainda mais importante em organizações que estão em processo de implementação e/ou estruturação. Nas universidades públicas federais, uma nova instituição tem parâmetros de comparação e destinação de verbas que as coloca em desvantagem em relação às demais (programas de pós-graduação, número de alunos, produção científica, entre outros) e, para transpor estas dificuldades a elaboração de um planejamento estratégico é um processo inevitável. Entretanto, este não é um processo fácil, visto que provoca mudanças na organização atreladas a fatores como: poder, liderança e cultura organizacional. Essas mudanças se realizam através da implantação e adaptação de técnicas de gestão, desta forma diversos autores, entre os quais se citam Araújo (1996) e Cunha (1995) ressaltam que a implantação de novos processos administrativos nas universidades tem enfrentando dificuldades e particularidades.

Pelo exposto, torna-se evidente que não é possível a implantação de processos de PE relatados na literatura e utilizados com sucesso em organizações privadas, se faz necessário um modelo adaptado às características das organizações públicas, em especial universidades.

3. Contexto do trabalho

Neste tópico são descritas as características que compõem o ambiente onde o estudo foi desenvolvido. Por questões éticas foi omitido o nome da instituição, sendo a mesma referenciada por universidade federal ou pela sigla UF.

A UF é uma instituição multicampi, com unidades acadêmicas localizadas em diferentes municípios do Estado do Rio Grande do Sul, fazendo parte do programa de expansão das universidades federais no Brasil. Criada pelo governo federal com o propósito de minimizar o processo de estagnação econômico de sua região, sendo desta forma um agente da definitiva incorporação da região ao mapa do desenvolvimento do Estado. A instituição tem como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, através destes três pilares de atuação.

A UF teve suas origens no final da década passada, após assinatura de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação (MEC) e outras universidades federais. A partir de sua constituição legal, os trabalhos para unificação dos procedimentos e identificação da instituição como um todo foram acelerados. Neste sentido, diversos grupos de trabalho (GTs) com representação de todos os campi, foram instituídos para desenvolver: o estatuto e regimento da instituição, planos de pessoal (avaliação), normas acadêmicas, planejamento estratégico, entre outros.

Como fruto de um destes GTs, foi desenvolvido o plano de desenvolvimento institucional (PDI). No PDI, foram estabelecidas as diretrizes básicas para a formação do PE, tais como missão, visão, princípios balizadores, perfil do docente e do discente. Também foram determinadas sete dimensões nas quais a universidade deve atuar que são: ensino, extensão, pesquisa, assistência estudantil, gestão, gestão de pessoal, planejamento e avaliação e comunicação social. Para cada dimensão, foram fixados objetivos a serem atingidos, especialmente a médio e longo prazos.

Foram definidas algumas dimensões (áreas), entre estas podem ser destacadas as seguintes: graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, assistência estudantil, gestão entre outras. Cada campus foi provido de autonomia, a fim de indicar suas prioridades em cada dimensão e assim direcionar melhor seus esforços para o alcance dos respectivos objetivos estratégicos.

4. Procedimentos metodológicos

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso. Segundo Yin (2001) este método é indicado quando o tipo de trabalho a ser desenvolvido envolve questões “como” e “por quê?” quando o controle que o investigador tem sobre os eventos é muito reduzido, ou quando o foco está em fenômenos contemporâneos dentro do contexto de vida real. É caracterizado pela análise de uma determinada realidade, de forma a possibilitar o seu entendimento e gerar possíveis relações entre os acontecimentos.

Este método de pesquisa também é recomendado quando o investigador tem necessidade de entender um fenômeno organizacional (TRIVINOS, 1992). Outras características do trabalho justificam a escolha por este método, tais como: múltiplas fontes de evidências e o pesquisador ser passivo em relação ao seu objeto de pesquisa.

O trabalho foi de cunho descritivo, que segundo Yin (2001), trabalhos de natureza descritiva são caracterizados quando se pretende observar fatos ou fenômenos, relacionando-os sem manipulá-los e, posteriormente, descreve-os facilitando sua compreensão. Conforme recomendam alguns autores, como Gil (2010), o pesquisador esteve presente em diversas situações, este fato é recomendado na realização de estudo de casos. Para cumprir com o objetivo proposto, de forma coerente com premissas para estudos de casos, neste estudo foram utilizadas três técnicas de coleta de dados, brevemente descritas a seguir.

A primeira, pode ser caracterizada como observação. Desenvolveu-se em sessões de *brainstorming*, embora não tenha sido realizada especificamente para este trabalho. Destas sessões resultou na opinião de 79 servidores (os docentes e técnicos administrativos da UF serão neste trabalho denominados de servidores) com relação à etapa de análise macro da organização, que abrange as etapas 01,02 e 03 na descrição do processo de PE da organização. Segundo Albuquerque e Leite (2009), *brainstorming* é uma técnica não quantitativa, onde as ideias são expostas sem antes passar por um filtro e discutidas até que um consenso seja atingido pelo grupo – nesta a comunidade acadêmica poderia opinar livremente sobre o método utilizado para desenvolver o trabalho, além de expressarem sobre outros temas pertinentes ao processo. Destaca-se que estas opiniões foram resultados de oito campi da universidade.

Quanto à segunda coleta de dados, esta se valeu de dados primários. Foi elaborado um questionário com 12 questões fechadas e duas abertas. Esse instrumento, continha questões referentes à identificação dos fatores inerentes ao processo de implementação do planejamento estratégico sendo dividido em três seções:

- a primeira, composta de cinco questões que visavam identificar a experiência dos servidores em PE, opiniões sobre a metodologia e participação dos servidores nas etapas de formulação e implementação do processo;
- a segunda parte com cinco questões que identificavam o efetivo resultado das ações do PE, nos campi onde alguma ação foi formulada e implementada; e,
- a terceira parte com sete questões que visavam identificar fatores que poderiam ter impedido a efetiva implementação do processo de PE.

Essas questões foram formuladas conforme Cunha (1995), Bryson (1995), Fischmann e Almeida (2009) e FORPLAD (1995) considerando elementos-chave, segundo esses autores, que permitem identificar o impacto do processo de PE junto aos seus participantes, assim como fatores positivos e negativos que podem influenciar este processo.

Os questionários foram distribuídos aos servidores por correio eletrônico, no período compreendido entre setembro a outubro de 2010. O universo deste trabalho é composto de todos os servidores da UF, ou seja, de todos os campi, totalizando 300 servidores (na época do trabalho).

Primeiramente, foi dimensionado um tamanho de amostra significativa e representativa da população em estudo e para isso foi empregado um procedimento aleatório para a seleção dos indivíduos. Dessa forma, a amostra foi classificada como probabilística, visto que se baseia em instrumento aleatório que lhes dá uma chance conhecida de serem selecionados, assim minimizando a tendência de seleção. As estimativas baseadas em uma amostra probabilística podem ser generalizadas para a população-alvo com um nível específico de segurança (HAIR JR, et al., 2005).

O dimensionamento da amostra adotado foi obtido para uma população finita (300 servidores) utilizando um erro de amostragem (precisão) de 10%, com um nível de confiança de 90% e com a proporção de 30% para técnicos administrativos e 70% para docentes, resultando em 49 questionários.

O critério de amostragem aplicado foi o da Amostragem Aleatória Simples (AAS), no qual todos os indivíduos da população têm igual probabilidade de serem selecionados. De acordo com Bolfarine e Bussab (2005, p.16), na AAS, “cada unidade elementar é sorteada com igual probabilidade, individualmente, sem estratificação, e com um único estágio e seleção aleatória”.

A terceira técnica de coleta de dados valeu-se da análise de documentos inerentes ao processo especialmente o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade, legislações do setor educacional e planos (modelos) estratégicos das outras instituições estudadas no trabalho.

Foi realizada análise qualitativa, embora esta sofra algumas restrições devido a algumas falhas que podem ser cometidas, principalmente devido à subjetividade na análise das respostas, em contrapartida o conhecimento que o pesquisador tem sobre o contexto ou tema do trabalho pode ser um fator positivo neste tipo de análise. Várias são as técnicas sugeridas para análise de dados qualitativos, sendo que se procurou seguir Yin (2001), quando este sugere alguns requisitos para uma análise de dados com qualidade, nos quais se destacam os seguintes:

- mostrar que a análise está baseada em evidências relevantes; para isso foram consideradas palavras que identificassem claramente o principal sentido da opinião; e,
- remeter as análises para o aspecto mais relevante do estudo; desta forma buscou-se relacionar-se as menções positivas e negativas ao método.

5. Revisão bibliográfica

Neste tópico são abordados alguns conceitos sobre planejamento estratégico, especialmente no contexto de organizações públicas, em especial, universidades contexto deste trabalho.

5.1. Planejamento estratégico

Conforme relatado, as organizações necessitam se preparar para enfrentar as mudanças, cada vez mais constantes e exigentes. Assim, o planejamento estratégico surge como uma das ferramentas e técnicas importantes. Esta técnica exige uma série de mudanças organizacionais, fato este que exige uma nova postura das organizações públicas, o que para algumas organizações torna-se um grande desafio.

Planejamento estratégico pode ser conceituado conforme Fischmann e Almeida (2009) como uma técnica administrativa que através da análise do ambiente de uma organização, cria consciência das suas oportunidades e ameaças, seu pontos fracos e fortes, em coerência com sua missão, criando desta forma uma direção a ser seguida para que a organização alcance seus objetivos. Outro conceito pode ser encontrado em Hitt e Ireland (2007), “estratégia é um conjunto integrado e coordenado de compromissos e ações definidos para explorar competências essenciais e obter vantagem competitiva”.

Existem diversos conceitos e modelos de PE, entretanto há uma concordância entre os autores que não existe um modelo “melhor” ou “mais certo”, mas existe a clara definição que as organizações dependendo de suas características podem melhor implementar um modelo em detrimento de outro. Segundo Bryson (1995), que propôs um modelo para ser utilizado em organizações

sem fins lucrativos, um modelo de PE é uma forma de sistematizar a realização das atividades de planejamento, dentro de uma concepção racional de execução, que pode ser representado por um esquema, ou diagrama seqüencial, indicando as etapas que devem ser cumpridas.

Entretanto, há uma concordância que uma das etapas, se não a mais importante de todo o processo, é a da implementação (MINTZBERG ET AL., 2000). Esse estágio está baseado na ação de conseguir a execução dos planos traçados, embora segundo os mesmos autores existam poucas referências na literatura sobre aspectos que dêem suporte à relação entre o sucesso da organização e o planejamento estratégico, em especial quanto a sua forma de implementação.

Nesta etapa torna-se fundamental a ação da administração estratégica que, embora deva estar vinculada a todo o processo de PE, sua ação torna-se importante, pois, segundo Fischmann e Almeida (2009) a administração estratégica é o processo de tornar a organização capaz de integrar as decisões estratégicas (nível da organização que se define e formula o PE), aos níveis administrativos (táticos) e operacionais, buscando ao mesmo tempo proporcionar maior eficiência, mas em especial maior eficácia a organização.

Assim como não existe um modelo de PE ótimo que garanta melhores retornos à organização, dificilmente pode-se afirmar que uma determinada estratégia será bem sucedida, mas pode-se reduzir a incerteza, com um criterioso processo de formulação das estratégias. Todos os integrantes da organização devem participar deste processo, pois há uma tendência de que os objetivos traçados possam ser mais realistas com uma maior participação e comprometimento de toda a organização.

5.2. Planejamento estratégico em instituições públicas de ensino superior

A implantação de novas técnicas e práticas administrativas em instituições de ensino superior, em especial, nas universidades públicas, é um processo que enfrenta dificuldades principalmente devido a suas particularidades, tais como: estabilidade do quadro de servidores, interesses diversos e conflitantes tanto pessoais como profissionais, conflitos de poder, diversidades de conhecimentos e culturas, entre outros (ESTRADA, 2001). Segundo Forplad (1995), essas características inerentes às instituições desafiam ainda mais seus gestores quando da inserção de novas práticas gerenciais, pois a diversidade de formação de seu pessoal coloca estas organizações numa situação mais complexa quando se trata de definir as suas tarefas a executar, estes assuntos não estão na fronteira do conhecimento de seus integrantes, além de seus componentes não terem habilidades gerenciais para responder a rápidas mudanças ambientais.

A dificuldade para desenvolver atividades de planejamento nessas organizações pode ser evidenciada pela forma como seus gestores são definidos, pois este é um processo eleitoral no qual são eleitos gestores para mandatos com tempo de duração pré-fixados, independente de quanto serão bem ou mal sucedidos em sua trajetória. As propostas (ou promessas) de campanha servem de balizadores (diretrizes gerais) para todo o trabalho a ser desenvolvido, isto pode ser, em grande parte uma norma (tradição) danosa aos interesses da instituição e logicamente aos interesses públicos. Aglutinação política desses grupos muitas vezes se processa através de indivíduos com afinidades pessoais e/ou de áreas de atuação, ficando em boa parte das vezes o entendimento dos objetivos da organização relegado a um segundo plano.

A introdução do processo de PE poderia ser uma forma de alterar, para melhor, a situação acima descrita, em especial sendo este um processo participativo onde toda a comunidade acadêmica fosse contemplada (na fase de propostas) e as ações definidas viessem ao encontro dos reais interesses da organização. Este processo uma vez implementado necessariamente irá alterar o horizonte de planejamento, fazendo com que se possa pensar a organização em longo prazo. Este processo não se constitui em amarras ou entraves para a gestão, mas sim um instrumento útil, sofrendo revisões periódicas ou sempre que houver uma exigência, imposta pelo ambiente, tanto interno como externo.

Apesar de todas as dificuldades relatadas nas organizações públicas, pode-se concluir que assim como as organizações privadas, as públicas tem algumas características essenciais para o desenvolvimento de um PE, ou seja, tem formalmente definidos missão, valores, objetivos e campo de atuação.

6. Modelos de planejamento estratégico

Embora existam diversos modelos de planejamento estratégico para organizações privadas e com fins lucrativos Almeida e Fischmann (2003), para organizações públicas sem fins lucrativos e universidades, um dos mais conhecidos é o modelo de Bryson (1995), que tem como principais características: estabelecer um acordo inicial, determinar missão, valores, avaliação do ambiente, formulação e revisão da estratégia, implementação e reavaliação de todo o processo. Neste trabalho serão descritos três modelos de planejamento estratégico: da UF, instituição objeto do estudo, o modelo definido no FORPLAD (1995), que é um modelo proposto pelos pró-reitores de planejamento e administração das universidades federais e finalmente o modelo descrito em Almeida (2004), que foi utilizado pela USP, sendo escolhido pela importância desta instituição no contexto da educação superior no Brasil.

Após a descrição destes modelos será realizada uma comparação das principais características de cada um, com o objetivo de verificar se os fatores de sucesso ou insucesso na implementação do planejamento estratégico da UF, poderiam ser mais bem contempladas com a observância a algumas características dos demais modelos.

6.1. Modelo da Universidade de São Paulo (USP)

O modelo utilizado foi adaptado de Almeida (2003) e descrito em Almeida (2004), para a elaboração deste modelo o autor, citado acima, primeiramente atentou para a dimensão e complexidade (diferentes culturas, políticas, conhecimentos e demais fatores) da USP, desta forma optou por não realizar um PE descentralizado, outro fator que deve ser considerado em uma instituição de ensino é que o PE deve fazer parte do processo de avaliação institucional e ser um processo contínuo. A seguir, descreve-se brevemente cada etapa.

Etapa 01 - Orientação: diretrizes superiores, missão, vocação e visão. As atividades aqui desenvolvidas devem nortear todo o processo, somente após identificar claramente a missão, visão e vocação da instituição é que se pode prosseguir com o processo.

Etapa 02 – Diagnóstico: aspectos internos, análise ambiental, campo de atuação e verificação da estratégia vigente. Nesta parte ocorre a conscientização sobre os fatores críticos de sucesso, que permitem uma análise sobre os pontos fortes e fracos; análise do ambiente, pois através desta são identificadas as oportunidades e ameaças, que serão a base para que a instituição possa alcançar a eficácia. Também, deve-se verificar o ambiente operacional, ambiente interno e aspectos internos. Outro fator importante é analisar o campo de atuação da instituição, ou seja, verificar se esta coerente com sua missão e visão e finalmente identificar a estratégia vigente.

Etapa 03 – Direção: estratégias e objetivos. Nesta etapa devem ser definidas as estratégias e conseqüentemente seus respectivos objetivos.

Etapa 04 – Viabilidade: após definidas as estratégias e seus objetivos, deve-se quantificar em ferramentas operacionais, de forma detalhada, como esses serão atingidos.

Etapa 05 – Operacional: ações e cronograma. Nesta etapa prepara-se a organização para implementar o PE, também deve ser realizado o constante monitoramento das atividades, para verificar se os objetivos definidos poderão ser atingidos.

De forma resumida pode-se afirmar que este modelo de PE inicia na identificação da missão e visão organizacional, passa à análise ambiental, à formulação da estratégia, sua implementação, avaliação e controle.

Quanto à formulação e implementação do PE as maiores dificuldades encontradas foram pelo porte da instituição e o envolvimento necessário de indivíduos responsáveis pelas decisões estratégicas em suas respectivas unidades. Essa etapa iniciou com o treinamento dos envolvidos (docentes e técnicos administrativos), que ocupavam posição de tomada de decisão com impacto no desempenho em longo prazo na universidade, ainda durante este estágio foi possível discutir a pertinência do modelo, do processo preliminar proposto, e adequação do mesmo a instituição e foi oferecido o suporte necessário às unidades e departamentos. Para a condução do processo de PE nas unidades/departamentos, não houve a recomendação de um processo padronizado, assim, em alguns departamentos todos os servidores participaram, em outros, apenas foram formados grupos de trabalho e, alguns departamentos formaram comissões de ensino, de pesquisa e assim conforme as áreas.

Considerações importantes sobre este processo: a Comissão Própria de Auto-avaliação (CPA) ficou encarregada de monitorar sua efetiva implementação, o processo iniciou em algumas unidades, em especial nas unidades de ensino. Como principais características do modelo, podem ser citadas: descentralizado sem modelo padrão na formulação e implementação; parte da elaboração das estratégias para depois definir os objetivos; foram treinados apenas pessoal considerado chave para a instituição (etapas de formulação e implementação) e não teve um processo padrão de implementação ficando a critério de cada unidade ou departamento.

6.2. Modelo Forplad – Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Universidades Federais

Em dezembro de 1995, após diversas reuniões entre os Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), foi publicado um documento que tinha como objetivo, segundo Forplad (1995) apresentar uma proposta de processo de PE, capaz de oferecer e padronizar conceitos para este processo nas Ifes. O modelo proposto argumenta que primeiro deve-se fazer o PE das unidades, sendo o modelo padrão para todas, e depois elaborar o PE de toda a instituição. O modelo também apresenta um roteiro das etapas a serem desenvolvidas, com suas respectivas atividades, que de forma sucinta relata-se a seguir.

Etapa 01 – Apresentação: sensibilizar os membros da unidade para a importância do processo de PE.

Etapa 02 – Finalidade: identificar o objetivo maior da unidade.

Etapa 03 – Condições internas: fazer uma análise das condições internas.

Etapa 04 – Condições externas: fazer uma análise das condições externas.

Etapa 05 – Temas estratégicos: identificar os temas/eixos estratégicos que apresentam maior impacto, que merecem maior atenção e estabelecer respectivas ações para estes temas.

Etapa 06 – Priorizar ações: estabelecer uma ordem de prioridade para as ações, para cada questão estratégica.

Etapa 07 – Termos de referência: descrever de forma sucinta cada ação a ser realizada, detalhando quem, o que, quando, estimativa de recursos entre outros.

Etapa 08 - Programas de trabalho e execução: programar as atividades a serem desenvolvidas, ou seja, a execução das ações.

Etapa 09 - Avaliação e acompanhamento - planejamento: periodicamente devem ser realizados estes procedimentos em todos os programas de trabalho desenvolvidos.

Interessante acrescentar a recomendação para os casos que muitos servidores comporem uma unidade, deve ser utilizada a estratégia de distribuir esses em pequenos grupos e depois ir buscando o consenso entre os grupos.

Após o PE de cada unidade deve ser realizado o de toda a instituição, mas para isso alguns pressupostos devem ser observados, tais como: comprometer a cúpula da instituição e principais servidores e os resultados de cada unidade devem ser apresentados para todos e incorporados ao PE.

O modelo de uma forma geral ainda apresenta alguns pressupostos básicos como: tempo (horizonte) do PE, que não deve ser de longo prazo sendo seus objetivos divididos em curto e médio prazo; utilização de um cronograma único para todas as unidades (ordem das etapas); presença de multiplicadores (servidores capazes de coordenar as sessões de trabalho nas quais se planejam as diversas unidades); detalhamento das atividades de implementação e acompanhamento da execução do PE e utilização de recursos informatizados como forma de facilitar todo o processo.

Assim, destaca-se como principais características do modelo: centralizado com modelo padrão para todas as unidades; define primeiro os objetivos depois as estratégias; treinamento de pessoal (multiplicadores); comprometimento da cúpula diretiva e o PE geral deve ser elaborado a partir do PE das unidades.

6.3. Modelo UF – Planejamento Estratégico Campi e Reitoria (PECr)

A instituição adotou a prática dos GTs (grupo de trabalhos) para a elaboração de diversos procedimentos institucionais. Desta forma, no início do ano de 2009 foi criado o GT de Planejamento e Avaliação, que tinha como objetivo desenvolver uma metodologia para a formulação, desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico da instituição. Este GT foi coordenado pela Pró-reitoria de Planejamento, além desse órgão, compunham este grupo de trabalho diversos servidores (docentes e técnicos), conforme indicação dos dirigentes dos campi, de modo que todas as unidades acadêmicas estivessem representadas.

O modelo prevê que cada campus elabore seu planejamento estratégico, posteriormente a reitoria apropriada de todo este material elaboraria o seu PE. Um campus da instituição oferece o curso de Administração de Empresas, assim “pela maior proximidade” dos servidores com o tema, decide-se que este campus será o “piloto” para todo o processo.

É pertinente um esclarecimento com relação ao termo comunidade acadêmica. Entende-se por comunidade acadêmica todos os indivíduos que interagem com a universidade cujo objetivo seja coerente com as atividades fins desta, neste caso, além dos servidores considera-se ainda os discentes (alunos).

É apresentado ao GT uma metodologia para a formulação do planejamento da instituição, esta reunia as idéias de alguns modelos clássicos Almeida (2003), Matus (1993) e Bryson (1995), de formulação de planejamento estratégico, pois trabalhava com definições de missão, visão, valores, análise do ambiente, elaboração de objetivos, forma de alcançá-los e metas, sendo que ao final deveria ser elaborado um mapa estratégico (KAPLAN E NORTON, 2007).

O GT decidiu realizar alguns exercícios entre seus membros com a metodologia proposta. O grupo chegou à conclusão que essa proposta era demasiadamente formal e requeria conhecimentos sobre ambiente organizacional (aspectos externos) e aspectos internos, e que talvez pela diversidade dos participantes da atividade de elaboração do planejamento (deveriam participar das atividades toda comunidade acadêmica), não fosse possível realizar esta atividade. Assim, considerando essas experiências, os membros do GT decidiram pelas seguintes modificações na metodologia: retirada do mapa estratégico do método, análise interna seria realizada a luz do Sinaes (2004), membros do GT indicariam sob quais aspectos deveria ser realizada a análise externa, mas os integrantes de cada campus seriam livres para adicionar novos elementos às análises do ambiente.

Foi realizado no campus já citado um “piloto” da metodologia. Convém ressaltar que antes da realização deste “piloto” a comunidade acadêmica do campus foi chamada para reuniões de sensibilização sobre o processo, onde foram explicados seus objetivos, forma de condução do trabalho e resultados esperados. Entretanto, quando da tentativa de desenvolver o modelo neste campus, este se demonstrou inadequado, especialmente porque os participantes da atividade (docentes, técnicos e discentes – estes em pequeno número), não conseguiram demonstrar “aderência” as etapas de análise do ambiente (definição dos pontos fortes e pontos fracos, oportunidades e ameaças). Não foi possível sequer chegar à definição dos objetivos e avançar para as demais etapas do processo.

Desta forma, o GT chegou à conclusão que o processo deveria ser mais simples, que fosse acessível a um “nível de conhecimento totalmente heterogêneo” dos participantes. Então, decidiu-se por uma metodologia que segundo a qual a formulação do PE da instituição deveria partir dos 31 objetivos propostos em seu PDI. Sendo estabelecidas as seguintes etapas para o processo:

Etapas 01 – Sensibilização: todos os servidores e discentes seriam esclarecidos sobre a metodologia, forma de trabalho e objetivos do trabalho, após poderiam decidir em aceitar ou não participar das seguintes etapas.

Etapas 02 – Definir objetivos: a partir dos 31 objetivos explícitos no PDI, em uma sessão de *brainstorming*, todos os servidores (e discentes) do campus elencariam que problemas estão/podem impedir que a universidade alcance cada um dos objetivos, para cada objetivo poderiam/deveriam vincular um ou mais problemas.

Etapas 03 – Priorizar objetivos: com os objetivos e seus respectivos problemas, elencados, o grupo decide quais problemas seriam prioridades para serem solucionados conforme a importância de cada objetivo para o grupo. O GT recomendou que no máximo cinco ou seis objetivos deveriam ser trabalhados.

Até este ponto do trabalho, denominado como “análise macro da organização”, os participantes do processo visualizaram: missão, visão, valores, aspectos internos, ambiente interno e ambiente organizacional.

Etapas 04 – Formular ações: priorizados os objetivos/problemas a serem trabalhados, eram formados grupos de trabalho (entre os servidores/discentes do campus – voluntários) que deveriam definir como enfrentar estes problemas, através de ações.

Etapas 05 - Compartilhar ações: após os grupos de trabalho deveriam compartilhar com todo o campus suas ações. Nesta ocasião os demais integrantes do campus poderiam/deveriam criticar, sugerir ou acrescentar conteúdo aos planos.

As etapas 4 e 5 são realizadas em momentos posteriores as etapas anteriores, em datas agendadas de comum acordo entre todos os participantes e com a supervisão de membros do GT do PECr.

Etapa 06 – Implementação e acompanhamento: após os planos aprovados, então o grupo responsável por cada plano de ação deve implementar, acompanhar e controlar sua execução. Nesta etapa também se faz necessária à supervisão de um membro do GT do PECr.

Novamente, o mesmo campus que já havia sido o “piloto” para a primeira proposta de metodologia, foi utilizado com esta mesma finalidade, desta vez o processo demonstrou resultados satisfatórios. Aconteceu um amplo envolvimento de todos os participantes, as propostas fluíram de forma natural e coerente com os anseios dos presentes, bem como dos integrantes do GT. Após este teste o GT novamente reuniu-se e definiu que este método seria adotado em todos os outros campi. Importante ressaltar que neste “campus piloto”, foi realizado o processo até a etapa 03 e antes de realizar as etapas posteriores, outros campi começaram o processo.

O modelo prevê a presença de multiplicadores, que são os membros do GT que tem como função difundir o processo nos campi e apoio de sistemas de informática, softwares para controle de projetos nas etapas de implementação, acompanhamento e controle.

Entre as principais características do modelo estão: descentralizado com modelo padrão para todas as unidades/campus, define primeiro os objetivos depois as estratégias, treinamento de pessoal (multiplicadores); participação de toda a comunidade acadêmica e envolvimento igualitário entre todos os integrantes dos campi e da instituição.

7. Resultados e análises

Para fins de análise dos dados e resultados, optou-se por dividir em três partes esta seção do trabalho: na primeira parte é apresentada a comparação entre os modelos, posteriormente são realizadas abordagens referentes à etapa de análise macro da organização e na terceira, e última, aborda-se as ações para a formulação e implementação do processo de PE.

7.1. Comparação entre os modelos

A partir da descrição dos modelos efetuados, foi desenvolvido um quadro comparativo dos mesmos, focando basicamente dois aspectos: primeiro com relação à modelo clássicos de PE, ou seja, as etapas de um modelo; o segundo comparando características próprias de cada modelo. Para a comparação foram utilizados como base para definição de parâmetros os modelos de: Almeida e Fischmann (2003), Ansoff (1997) e Bryson (1995), que são citados em diversos trabalhos como modelos clássicos de planejamento estratégico.

Tabela 1. Comparação entre os modelos, etapas de um processo de PE.

Considera:	USP	Forplad	UF
Missão, visão e valores.	Sim	Sim	Sim
Análise aspectos internos	Sim	Sim	Sim
Análise ambiente interno	Sim	Sim	Sim
Análise ambiente organizacional	Sim	Sim	Não
Formulação estratégias e ações	Sim	Sim	Sim
Implantação e acompanhamento	Sim	Sim	Sim

Fonte – Autores do trabalho.

Pelo exposto na Tabela 1, percebe-se que praticamente todos os modelos contemplam as mesmas etapas, apenas o modelo da UF, efetivamente em nenhum momento considerou o ambiente organizacional de maneira formal e também na prática, devido ao fato que o GT retirou estas análises do modelo.

Na Tabela 2 são realizadas comparações entre os modelos a partir de características intrínsecas a cada um, que possam denotar diferenças na forma de conduzir ou conceituar um processo de PE.

Tabela 2. Características de cada modelo.

	USP	Forplad	UF
Origem do processo	Estratégias e depois objetivos	Objetivos e depois estratégias	Objetivos e depois estratégias
Etapas de sensibilização	Sim	Sim	Sim
Quem participa	Todos	Todos	Optativa
Processo formal	Sim	Sim	Sim
Processo padrão	Não	Sim	Sim
Forma de condução	Descentralizado	Centralizado	Centralizado
Uso de multiplicadores	Sim	Sim	Sim
Quem elabora PE	Quem decide	Todos	Todos
Parte processo avaliação	Sim	Não	Não
Comprometimento da direção de forma explícita	Sim	Sim	Não

Fonte – Autores do trabalho.

A seguir, algumas explicações sobre alguns itens colocados no Quadro 2.

Item – Quem participa: na UF, tanto um campi inteiro poderia desejar ou não participar do processo, bem como os servidores e discentes.

Item – Processo padrão: na USP, cada unidade/departamento poderia escolher a forma de conduzir seu processo de formulação e implementação do PE.

Item – Forma de condução: exatamente pelo item anterior quando as unidades tinham autonomia para conduzir algumas etapas e sem uma supervisão rígida, este processo foi caracterizado como descentralizado, enquanto nos outros modelos as unidades estavam subordinadas a procedimentos padrões, isto com relação a USP.

Item – Quem elabora PE: na USP apenas quem tomava decisões que podiam impactar o futuro da instituição participava do processo, nos outros modelos todos poderiam participar.

Item - Comprometimento da direção de forma explícita: na UF, em nenhum momento é citada a necessidade da direção das unidades/campi, assumirem a condução do processo, pois este poderá ser totalmente conduzido por servidores/discentes voluntários para a condução do mesmo, embora o compromisso da reitoria em acatar as decisões dos campi e formular e implementar seu PE a partir dos resultados destes.

Na Tabela 1 são observadas poucas diferenças entre os modelos. Na Tabela 2, existem diversas diferenças; com base nessas diferenças será abordado o processo de forma a verificar até que ponto estas divergências contribuíram positivamente ou negativamente para o processo de PE da UF.

7.2. Etapa de análise macro da organização

Nesta segunda parte da análise procurou-se identificar e agrupar as opiniões dos participantes do processo, referentes à análise macro da organização, que abrange as etapas 01, 02 e 03 na descrição do processo, colhidas nas sessões de *brainstorming* (Tabela 3). Nesse quadro as legendas C1, C2, significam campus 1, campus 2 e assim sucessivamente.

Tabela 3. Resumo das opiniões sobre a etapa de análise macro da organização.

Categorias de opiniões	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	Total
1. Positivos relação ao método	9	5	7	9	4	3	7	2	46
2. Negativos relação ao método	2	3	1	1	3	2	1	1	14
3. Promover maior integração	1		3	2	6	2	3	2	19
Totais por campus	12	8	11	12	13	7	11	5	79

Fonte – Autores do trabalho.

Do total de 93 opiniões, na Tabela 3 estão representadas em três categorias 79 opiniões. As demais não foram consideradas relevantes ao trabalho, pois faziam menção à infraestrutura física da universidade, participação dos discentes nos processos da universidade e outras preocupações com problemas enfrentados pela instituição.

A terceira categoria de opiniões foi inserida na Tabela 3, pois mesmo não sendo objetivo do trabalho, teve um número relevante de citações e pelo significado da mesma, pois os participantes consideraram o trabalho uma forma de promover uma maior integração entre os membros da universidade.

Quanto a fatores positivos do método, pelo grande número de citações, efetivamente pode-se considerar que os participantes entenderam que o método utilizado oferecia boas condições para o desenvolvimento do trabalho. Quanto às críticas ao método, pelo seu número de citações (14) observa-se que o processo foi bem aceito, e que provavelmente as maiores resistências ao processo como um todo não estão concentradas no método.

7.3. Etapas de formulação e implementação

Nesta última parte da análise foram identificadas as reações de 49 servidores quanto às etapas de formulação e implementação na descrição do processo, que correspondem às etapas 04 e 05, respectivamente. Como alguns respondentes não preencheram todas as questões, os totais em algumas análises não totalizam 49 observações.

Esta análise está dividida em três segmentos: no primeiro o foco é o método e experiência dos participantes em processos de PE; no segundo, uma análise quanto à etapa da efetiva formulação e implementação das ações, e finalmente o foco é com as respostas relacionadas às situações onde as ações não foram formuladas e/ou implementadas.

7.3.1. Experiência em processo de PE e método utilizado

Pode-se comprovar que poucos servidores tinham experiência em processos de PE, pois 41 respondentes afirmaram nunca ter participado deste tipo de atividade e oito responderam que já tinham participado deste tipo de processo, desses, seis entenderam que o método utilizado na universidade poderia ser considerado melhor que os anteriores utilizados.

7.3.2. Ações formuladas e implementadas

Essas análises são referentes a um conjunto de oito respondentes que afirmaram que em seus campus algumas ações chegaram a ser formuladas e implementadas, desses, sete afirmam que faltou maior participação dos servidores para que as ações fossem efetivamente implementadas. Um fator negativo é que a metade dos respondentes não está disposta a participar de um novo processo de PE, outro fator negativo é que todos os respondentes afirmaram que sua carga de trabalho inerente as suas funções na universidade prejudicou uma participação mais efetiva no processo de formulação e implementação das ações.

7.3.3. Problemas inerentes à etapa de implementação

As análises realizadas a seguir fazem referência ao conjunto de respondentes que afirmaram que em seus campi não foram formuladas e/ou implementadas ações do processo de PE. As questões dessa parte do instrumento visavam identificar que fatores poderiam ter motivado problemas para a implementação do processo.

Quando questionados se a falta de um maior conhecimento/experiência sobre um processo de PE poderia ter sido um fator impeditivo de sucesso do processo, 22 de 27 respondentes afirmaram que não. Assim como no conjunto anterior a maior parte, 22 dos 29 afirmaram que sua carga de trabalho inerente as suas funções na universidade prejudicou uma participação mais efetiva no processo de implementação das ações. Diferentemente do conjunto anterior, a maior parte dos respondentes sente-se motivada a participar de um novo processo de PE.

As demais questões instigavam fatores citados durante o referencial teórico, que em organizações públicas estão presentes e que podem interferir em sua gestão. Desta forma, 34 de 40 respondentes afirmaram que a ausência de um líder ou autoridade (em todo o campus) formal no processo de PE foi um fator preponderante para a não implementação das ações, bem como para 32 dos 40 respondentes a ausência de um líder ou autoridade (na instituição) formal no processo de PE foi um fator preponderante para a não implementação das ações. Este fato pode ter sido gerado pelo método não prever a presença formal de um líder em todo o processo nos campus e até mesmo na instituição. Para 34 de 41 respondentes a diversidade de interesses e objetivos (profissionais), características de Ifes foi um dos fatores preponderantes para a não implementação das ações, assim como divergências políticas internas.

8. Considerações finais

Conforme exposto, um dos objetivos do trabalho era o de comparar o modelo de PE utilizado na UF com outras instituições públicas de ensino superior e verificar se este modelo poderia ter sido um fator facilitador ou não para a efetiva implementação do processo.

Desta forma, comparando as características do modelo adotado na UF em relação aos demais, descritos durante o trabalho, convém destacar como pontos positivos da metodologia: a realização de uma etapa de sensibilização quando foram expostos os objetivos do trabalho e a descrição do método; fácil entendimento, fato esse destacado pelos servidores, até por aqueles que já tinham experiência com métodos anteriores; uso de multiplicadores, que acaba disseminando o processo em todos os níveis da organização; participação de todos os membros da organização (citado positivamente pelos participantes) e objetivos formalizados no PDI da instituição, fator importante, pois faz com que as ações desenvolvidas estejam efetivamente alinhadas com este documento, que deve ser o norteador de todo o processo de planejamento e gestão em uma instituição de ensino superior.

Como fatores negativos, devem ser citados: ausência da análise do ambiente externo (de maneira formal), que pode prejudicar a formulação das estratégias; não considerar o PE como parte do processo de avaliação, pois em instituições de ensino superior a avaliação faz parte do processo regulatório, sendo de caráter permanente; a não exigência de um responsável, tanto pelo processo no campus como de uma forma geral pelo processo em toda a instituição, conforme já demonstrado pela análise das opiniões dos servidores este fato pode ter sido um dos empecilhos para a efetiva implementação do processo.

A partir das análises e conclusões apresentadas é coerente concluir que efetivamente o processo foi desenvolvido até a fase de análise macro da organização, pois poucos servidores responderam ter conhecimento da efetiva formulação e implementação de ações. Uma das características do estudo do caso e a presença do pesquisador no contexto do trabalho, e a partir deste fato, então, realizar observações, assim pelo fato de o pesquisador ser integrante do GT do PECr este pode comprovar que poucas ações foram formuladas e uma quantidade ainda menor chegou à fase de implementação. Quanto às razões para isto, pode-se concluir que estas não estão vinculadas ao método, pois os servidores reagiram de forma satisfatória ao mesmo, bem como pela comparação deste com os demais métodos, observa-se que esse não apresenta grandes diferenças em nível de conceituação, etapas e procedimentos com os demais.

Conforme exposto durante a revisão bibliográfica e citado por alguns autores e fato afirmado pelos servidores, conclui-se que efetivamente os fatores que dificultaram ou impossibilitaram

uma efetiva formulação e implementação das ações e por consequência de processo de PE foram às características inerentes as organizações públicas, em especial universidades, tais como: poder e cultura organizacional, que somados ao fato do método de não exigir a presença de um líder/autoridade formal no processo tornaram-se empecilhos para que os resultados fossem mais favoráveis.

Referências

- ALBUQUERQUE, L.G.; LEITE, N.P. **Gestão de pessoas – perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 2009.
- ALMEIDA, M.I.R. (a) **Manual de planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. **Planejamento estratégico para unidades e departamentos da USP: uma proposta de arquitetura, modelo e condução do processo**. Faculdade de economia e administração. FEA-USP. Tese de Livre Docência. 2004.
- ALMEIDA, M.I.R.; FISCHMANN, A.A. (b) **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 2003.
- ANSOFF, H.I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- ARAÚJO, M.A.D. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades. São Paulo: **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 4, 1996.
- BOLFARINE, H.; BUSSAB, W. **Elementos de amostragem**. São Paulo: Editora Blucher, 2005.
- BRYSON, J.M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey Bass, 325 p. 1995.
- CUNHA, C.J.C.A. **Planejamento estratégico em universidades**. Florianópolis: NEST- Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.
- ESTRADA, R.J.S. **Os Rumos do planejamento estratégico nas instituições públicas de ensino superior**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 21. ENEGEP. Salvador, 2001.
- Fischmann, A.A. Almeida, M.I.R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo. 2 ed. Atlas. 2009.
- FORPLAD. Fórum Nacional de Pró-reitores de Planejamento e Administração. **Planejamento estratégico em instituições federais de ensino superior**. Uma proposta de processo participativo. Londrina, Paraná, Dez. 1995.
- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. 5 ed. Atlas. 2010.
- HAIR JR., J.F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

- HITT, M.A.; IRELAND, D.R.; HOSKISSON, R.E. **Administração estratégica**. São Paulo: Editora Thomson. .2007.
- KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. **A estratégia em ação**. Balanced Scorecard. Editora Campus. Rio de Janeiro.2007.
- MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. Tomos I e II.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **SINAES. Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior**. Brasília: Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. INEP. 2004.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre. Editora: Bookman, 2000.
- PORTER, M. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- TRIVINOS, A. **Introdução a ciências sociais**. São Paulo: Atlas. 1992.
- YIN, R.K. **Estudo de caso. Planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.