



MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

JANE LUCIA SILVA SANTOS
OLIVAL DE GUSMÃO FREITAS JÚNIOR
GREGORIO VARVAKIS
JOAO CARLOS CORDEIRO BARBIRATO

Resumo: Este trabalho tem por objetivo apresentar um modelo de planejamento estratégico institucional integrado e o seu processo de elaboração e implementação na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Para realizar este estudo, foi realizada uma pesquisa qualitativa por meio de estudo de caso na UFAL, na qual os dados foram coletados utilizando-se análise de documentos e entrevistas, precedidos por um levantamento bibliográfico a fim de compreender melhor o tema em foco. Os resultados mostram que o processo de planejamento necessita de uma renovação contínua e que muitas dificuldades precisam ser superadas até chegar à maturidade de planejar, passando por processos de aprendizagem, mudanças e desenvolvimento organizacional. Assim, o modelo de planejamento apresentado neste trabalho leva a reflexão de que não basta apenas construir bons modelos de planejamento segundo o contexto da Universidade, mas que este precisa se tornar uma prática gerencial alinhada com as outras áreas da instituição.

Palavras-chaves: Planejamento estratégico, Universidade pública, Modelo de planejamento.

1. Introdução

A economia baseada no conhecimento estabelece pressões sobre o Estado, sobre as organizações e sobre as pessoas. Uma dessas pressões está relacionada a investimentos em educação, uma vez que todos os setores econômicos e da sociedade são afetados por suas deficiências. Logo, aumenta a cobrança por resultados mais eficientes e eficazes na gestão no setor educacional (TAKAHASHI, 2007). Nesse cenário, a universidade pública brasileira tem sido questionada sobre seus objetivos, sua estrutura e sua gestão, assim como sobre a eficiência e qualidade dos seus serviços e a maneira como tem utilizado os recursos provenientes da sociedade (ESTRADA, 2000).

Em busca de atender as exigências desse ambiente, algumas universidades brasileiras têm adotado modelos de planejamento estratégico como ponto de partida para a reestruturação da sua gestão. No entanto, esse processo é ainda incipiente, uma vez que o planejamento estratégico ainda não é uma realidade em algumas dessas Instituições e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em alguns casos, é apenas uma obrigação legal (ESTRADA, 2000; DELGADO FILHO, 2004; VIANNA, 2004).

A suposição de universidades mais flexível, atualizada e capaz de acompanhar as mudanças ambientais exige dos gestores universitários a capacidade de: reagir aos problemas e avaliar as conseqüências para a instituição (atitude reativa), bem como pesquisar as suas causas no sentido de agir para suprimi-las; antecipar uma ação, para que problemas não se manifestem por inteiro (atitude proativa) e conduzir a mudança organizacional ligada à evolução simultânea da instituição e do seu ambiente.

Nesse contexto, as universidades precisam possuir habilidade gerencial para estabelecer mudanças rápidas, flexibilidade estrutural, capacidade para ajustes mediante as crises e aproveitamento das oportunidades que porventura surjam. Isso significa adotar uma gestão estratégica e por resultados a qual visa dotar a IES da capacidade de antecipar novas mudanças e ajustar as estratégias vigentes com a devida velocidade e efetividade sempre que for necessário.

O planejamento integrado é, no contexto atual de reformas, um imperativo. Reconhece-se a dimensão do desafio que sua concepção e implementação representa para todos que constituem a Universidade, mas retroceder diante dele seria uma negação da responsabilidade que as atuais equipes de gestores têm perante as gerações futuras e a sociedade, que espera da Universidade o cumprimento do seu papel enquanto formadora de recursos humanos, promotora do saber, instigadora da crítica e propositora de alternativas para a solução dos inúmeros problemas que a afligem.

Assim, o planejamento estratégico pode ser visto como um processo continuado e adaptativo, caracterizado pela sua institucionalização e integração gerencial, o qual no âmbito das universidades públicas necessita ser desenvolvido de forma participativa.

Este trabalho, portanto, tem o objetivo de apresentar um modelo de planejamento estratégico institucional integrado e o seu processo de elaboração e implementação na Universidade Federal de Alagoas.

2. O Planejamento Estratégico em Universidades Públicas

A universidade é uma instituição complexa em várias dimensões: na variedade e quantidade de públicos (ou *stakeholders*) com os quais se relaciona; na multiplicidade de objetivos; na diversidade de serviços que oferece; na diversidade de formação de seus recursos humanos; nos diversos tipos de tecnologias que deve dominar; e, geralmente, na extensão da infraestrutura que possui. Quando a universidade é uma instituição pública, soma-se a estas características outros elementos peculiares do setor público, entre eles, a profusão de normas emanadas dos poderes centrais, as pressões políticas, a escassez de recursos e a lentidão do processo decisório burocrático.

O planejamento estratégico é de forma geral entendido como um processo no qual a instituição define seu futuro desejado e as formas efetivas de fazê-lo acontecer (ANSOFF e MCDONNEL, 1993). Neste sentido, não é uma caixa de soluções mágicas ou mesmo um amontoado de técnicas, ou uma previsão de resultados e não se trata de decisões futuras, mas de decisões atuais que podem comprometer futuras decisões (DRUCKER, 1998). Consiste em posicionar e relacionar a organização ao seu ambiente de modo que garanta o seu sucesso continuado (ANSOFF e MCDONNEL, 1993).

Planejamento estratégico, portanto, pode ser definido como um processo continuado e adaptativo através do qual uma organização define (e redefine) sua missão, seus objetivos e suas metas, seleciona as estratégias e meios para atingi-las em um determinado período de tempo, por meio de constante interação com o ambiente externo (MEYER JUNIOR, 1988). O planejamento estratégico como sendo um processo sistêmico envolve uma visão da organização como um “todo” formado por diversas partes (subprocessos), que devem ser percebidas em suas relações (interdependência entre cada uma).

São poucas as universidades públicas brasileiras que têm utilizado o planejamento estratégico como instrumento de gestão universitária. Alguns planos até são feitos, mas a utilização do planejamento estratégico como instrumento de trabalho, com a aplicação sistemática do plano de ações no processo decisório, ainda não é uma realidade completa. A própria concepção de planejamento de aspecto mais abrangente nas universidades fica prejudicada pelos interesses corporativos, sempre voltados para conquistas localizadas, benefícios restritos e interesses isolados. Vale ressaltar que planejamento estratégico não significa apenas desenvolver planos, definir políticas, objetivos e metas, mas sua importância está na viabilidade da implementação vinculada à ação organizacional como um todo.

A falta de planejamento de longo prazo nas universidades públicas brasileiras tem levado seus gestores a gastar a maior parte do tempo na solução de problemas do cotidiano, em detrimento de projetos de desenvolvimento institucional. Para Borges e Araújo (2001, p. 25), as principais características da universidade, com implicações para seu planejamento estratégico, são:

- a) O elevado nível de profissionalismo que domina a tarefa – as tarefas são especializadas, requerem profissionais especializados e com autonomia de trabalho e liberdade de supervisão;
- b) Decisões são descentralizadas e, por isso, as áreas podem progredir em diferentes ritmos, obedecendo a circunstâncias específicas;
- c) Coexistência de concepções distintas de universidade trazendo dificuldades para definição únicas de missão, visão de futuro, objetivos e metas;
- d) O poder é ambíguo e disperso - as concepções distintas levam os indivíduos a lutar para que prevaleçam suas concepções;
- e) Há reduzida coordenação de tarefas – as estruturas são debilmente articuladas;
- f) Os papéis da universidade são ambíguos e vagos: pesquisar?, ensinar?, servir à comunidade? Não há concordância em como alcançá-los;
- g) A universidade trabalha com múltiplas tecnologias pelo fato de lidar com clientes com necessidades variadas.

Diversos estudos apontam para as dificuldades associadas à implementação do planejamento estratégico em instituições públicas. No estudo realizado em agências federais, Baile (1998) identificou cinco principais dificuldades associadas à implementação do planejamento estratégico: ambigüidade e conflitos de objetivos; restrições financeiras, legais, contratuais e de práticas organizacionais; alinhamento organizacional; falta de medidas significativas de resultados; e cultura organizacional avessa a mudanças/riscos.

Em estudos específicos nas universidades públicas brasileiras (CUNHA, 1995; ESTRADA, 2000; IPEA, 2005) também foram identificadas outras dificuldades na implementação do planejamento estratégico. Para Cunha (1995), as principais dificuldades são: falta de estrutura de poder bem definida; interferência de questões políticas; falta de know-how na

implementação; ausência de uma metodologia (modelo) adequada; e necessidade de respaldo da comunidade universitária.

Estrada (2000), em seu estudo em uma universidade federal brasileira, identificou as principais dificuldades da implementação do planejamento, as quais podem ser resumidas em: falta de conhecimento sobre planejamento estratégico; falta de cultura para o planejamento; falta de vontade política; falta de preparo administrativo dos dirigentes; falta de poder político do pró-reitor de planejamento; falta de execução de todas as etapas do modelo adotado; complexidade da estrutura universitária; descompasso nos mandatos de reitor e diretores; falta de quantificação e especificação das ações; e falta de controle e avaliação das ações.

Entre as dificuldades apresentadas, um fator associado à prática do planejamento estratégico no setor público, especificamente nas universidades públicas, é a descontinuidade das ações de uma gestão para a outra, implicando comprometimento de recursos e investimentos aplicados (IPEA, 2005). A falta de continuidade do processo resultante da sua não institucionalização pela organização pode ocasionar a perda de conhecimento, a replicação futura de erros e acertos, a falta de consolidação das ações e de obtenção dos resultados esperados.

Fatores relacionados à estrutura da organização, o envolvimento individual das pessoas e das equipes, o desdobramento e alinhamento das ações em torno dos objetivos estabelecidos têm impacto direto sobre a execução do planejamento estratégico em universidades públicas (DELGADO FILHO, 2004).

As dificuldades apontadas pelos estudiosos do processo de planejamento estratégico nas organizações remetem para problemas relacionados à sua implementação e torna-se explícito o desafio de colocá-lo em prática, uma vez que o planejamento estratégico é mais do que o processo de elaboração de um documento.

Para alguns trabalhos sobre o tema (ARGUIN, 1989; ESTRADA, 2000; FORPLAD, 1995; VIANNA, 2004) uma forma participativa de desenvolvimento do processo de planejamento estratégico na universidade pública, por meio de consultas à comunidade acadêmica, considerando os fluxos de informações de baixo para cima, e vice-versa, nos diversos níveis hierárquicos, pode ser uma alternativa para facilitar o processo de implementação do planejamento. Outros fatores facilitadores são criação de comitês para acompanhamento dos planos na prática e de seus resultados; motivação das pessoas para agir coletivamente em busca dos objetivos; e utilização de forma adequada de sistemas de comunicação internos e externos (VIANNA, 2004).

A participação das pessoas da universidade é identificada na literatura como algo essencial em todas as etapas do processo de planejamento estratégico. Esta participação pode ser proporcionada por meio de reuniões, seminários, cursos, treinamentos, entre outros (FORPLAD, 1995). Além disso, nos programas de trabalho e execução do plano estratégico estão envolvidas informações necessárias e vários conhecimentos, por isso um processo participativo pode favorecer a continuidade administrativa.

A implementação das ações estratégicas focaliza um esforço coletivo, uma vez que uma estratégia compartilhada pela organização orienta os esforços individuais em uma mesma direção. As ações quando organizadas de acordo com a realidade em torno de objetivos claros evita a duplicidade de esforços (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Os processos de planejamento estratégico refletem os princípios da gestão da organização, principalmente em suas dimensões de participação, abertura ao ambiente externo, priorização dos *stakeholders*, formalismo, centralização, ênfase setorial, ênfase em funções e outras. Assim, “fazer planejamento é, então, fazer política a partir do momento em que se escolhe como se quer, quem vai planejar, o que (qual agenda) se vai planejar” (CECÍLIO, 2001, p. 3).

Em alguns casos, o planejamento estratégico não é visto com a devida importância na ação administrativa e política da instituição, não tem credibilidade para a solução de problemas e por isso a comunidade universitária resiste a se envolver nas atividades de planejamento (ARAÚJO, 1996). Além disso, as instâncias colegiadas concentram-se nas atividades do dia-a-dia e não pensam estrategicamente, com o enfoque de compatibilizar as propostas com as restrições orçamentárias, o que impacta a implementação dos projetos institucionais. Soma-se a esses elementos a inexistência de uma visão compartilhada do papel da universidade, o que reflete uma visão fragmentada e particular dos ambientes interno, externo, dificultando o consenso (ARAÚJO, 1996). No processo participativo do planejamento estratégico, essa visão fragmentada pode resultar em planos fragmentados e com inconsistências entre as suas propostas.

Neste trabalho, portanto, entende-se como relevante desafio para as universidades a busca da coerência entre três grandes eixos: (1) conciliação da realidade dos ambientes externo e interno; (2) do passado, presente e futuro da instituição; e (3) das aspirações nos níveis individual, dos grupos e da instituição como um todo. Focando o planejamento estratégico como um processo institucional integrado participativo e contínuo, que não se resume apenas a um modelo concebido, mas uma prática organizacional. Em outras palavras, um processo de desenvolvimento voltado para a implementação.

3. Procedimentos Metodológicos

A natureza deste estudo é exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa (MERRIAM, 1998; YIN, 2005) utilizando estudo de caso (YIN, 2005) na Universidade Federal de Alagoas.

Os procedimentos metodológicos para realizar este trabalho (SANTOS, 2009) foram desenvolvidos em cinco etapas:

Na primeira etapa foi realizada uma revisão bibliográfica da literatura, sobre o tema planejamento estratégico e buscou-se identificar estudos realizados em Universidades Públicas, principalmente brasileiras.

Na segunda etapa foram analisados documentos da Universidade Federal de Alagoas que estivessem relacionados com as práticas de planejamento na instituição. Os principais documentos analisados foram: Projeto de desenvolvimento do planejamento estratégico, Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), Relatórios de gestão, entre outros (como por exemplo, “.ppts”. utilizados em apresentações e notícias). A coleta dos documentos foi realizada por meio de cópias obtidas na própria universidade, em formato eletrônico e/ou impresso.

Na terceira etapa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com as pessoas que participaram do processo de desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico na Universidade. Os participantes foram dirigentes e membros de equipes de unidades administrativas (pró-reitorias): reitora, 5 pró-reitores, 8 coordenadores/diretores e 8 técnicos. Portanto, o total de entrevistados da pesquisa é 22 (vinte e dois) funcionários, representantes das 6 (seis) pró-reitorias da Universidade Federal de Alagoas.

As 22 entrevistas realizadas aconteceram no período entre 10/10/2008 e 24/10/2008, no mesmo local de trabalho dos participantes. As entrevistas foram gravadas, utilizando dois gravadores (para minimizar o risco de perda de dados caso houvesse falha de um dos equipamentos de gravação). Dessa forma, as entrevistas foram realizadas individualmente e pessoalmente – com registros dos dados pela pesquisadora e gravadas em áudio mediante a autorização do entrevistado. O tempo médio de duração das entrevistas foi de 47 minutos, o que resultou em aproximadamente 17 horas gravadas de entrevistas e cerca de 100 páginas de transcrições. Durante a entrevista, o participante não foi interrompido. Quando a pessoa não respondia a pergunta diretamente, a entrevistadora retomava a mesma pergunta de uma forma diferente. Às vezes, havia a necessidade de esclarecimento sobre alguma fala do entrevistado ou surgiam questões para aprofundar determinados assuntos, ou seja, alguns pontos não detalhados foram também investigados. O roteiro foi utilizado apenas como direcionador, não se seguiu a mesma ordem das perguntas, pois quando o entrevistado dizia algo que respondia ou apontava para uma das questões do roteiro, o assunto era aprofundado independente de ser o próximo item do roteiro.

Na quarta etapa foram analisados os dados, considerando os aspectos apontados por Yin (2005), Merriam (1998) e Creswell (2007), que podem ser resumidos nas seguintes fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos dados, inferências e interpretação.

E, na última etapa (quinta etapa), foi redigido o relatório final com os resultados da pesquisa.

4. Um Modelo de Planejamento Estratégico Institucional

O modelo de planejamento institucional integrado identificado na Universidade Federal de Alagoas (UFAL) encontra suas bases legais nos seguintes documentos: Lei no 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação – LDB; Lei no 10.861/2004 que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; Decreto no 3860/2001; através do qual o Ministério da Educação iniciou o processo de revisão das atribuições e competências da Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC, do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP), cuja revisão implicou na elaboração de seu planejamento estratégico, como parte do Projeto Institucional das Instituições de Educação Superior.

A concepção de planejamento adotada na UFAL é a de um modelo de planejamento estratégico, institucional, integrado e participativo, em uma perspectiva de aprendizagem, mudança e desenvolvimento organizacional: o que é denominado neste trabalho como modelo de planejamento estratégico institucional integrado (MPEII).

Características/Aspectos do MPEII:

- 1) Estratégico: fundamenta-se nos conceitos e técnicas disponíveis na literatura pertinente. Entretanto, respeitadas as diversas abordagens teóricas existentes (MINTZBERG; AHLSTRAND e LAMPEL, 2000), não se trata de um modelo rígido que se enquadra tecnicamente em uma escola específica. A estratégia é entendida como sendo um curso de ação, algo intencional e planejado, através do qual se buscam objetivos pré-determinados. Neste sentido, o objetivo é criar valor para a sociedade por meio dos processos operacionais da instituição.
- 2) Institucional: característica que possibilita a resistência à descontinuidade de gestão, ou seja, que a prática do planejamento seja institucionalizada como uma prática gerencial independente de quem esteja na liderança superior da universidade; sendo continuamente (re)significada e apropriada pelos diversos grupos que constituem as instâncias da estrutura organizacional, de forma a se tornar uma práxis administrativa.
- 3) Integrado: significa que foca em uma política de planejamento, monitoramento e avaliação, evitando a dispersão de esforços, o desperdício de recursos, a subutilização dos talentos e competências grupais e individuais, a fragmentação da comunicação e o esfacelamento da estrutura organizacional. Para tanto, é essencial a existência de uma assessoria técnica e instrumentos gerenciais que uniformizem as diretrizes gerais que oferecem a todas as áreas (e setores) um eixo comum, norteador das políticas de ensino, pesquisa, extensão e gestão.

A forma de operacionalização deste modelo é essencialmente participativa, o que implica na construção coletiva dos planos de desenvolvimento das unidades acadêmicas e dos órgãos de apoio (PDU's) da Universidade. Segundo a UFAL, nesse processo é importante que se respeitem as competências técnicas, mas que se garanta a socialização das idéias e do conhecimento. O espaço para o senso comum, a experiência dos que ajudaram a construir a Universidade, independentemente da área de formação ou titulação é igualmente relevante. Neste sentido, é inconcebível que, em qualquer das instâncias, os planos operacionais e de desenvolvimento sejam elaborados por uma só pessoa ou pequenos grupos, qualquer que seja sua titulação ou experiência, sem que tenham, pelo menos, sido apresentados, discutidos e validados pelos membros que constituem a Unidade (representada pelos segmentos docente, técnico-administrativo e discente).

A perspectiva da aprendizagem, mudança e desenvolvimento institucional é inerente ao processo de construção coletiva que, quando bem assessorado, documentado, divulgado e assimilado, permite a acessibilidade, a troca e a apropriação do conhecimento intra e inter grupos e áreas.

De nada adianta promover a melhoria de um dos níveis da Universidade, se os demais não estiverem igualmente desenvolvidos. Sendo um sistema aberto, as universidades são constituídas por diversos subsistemas e qualquer alteração em uma de suas partes afeta o sistema como um todo. O processo de planejamento estratégico institucional integrado neste contexto tem por objetivo geral implantar e desenvolver a prática da reflexão e ação estratégica em todos os níveis da Universidade.

A Figura 2 retrata o modelo de planejamento estratégico institucional integrado (MPEII).

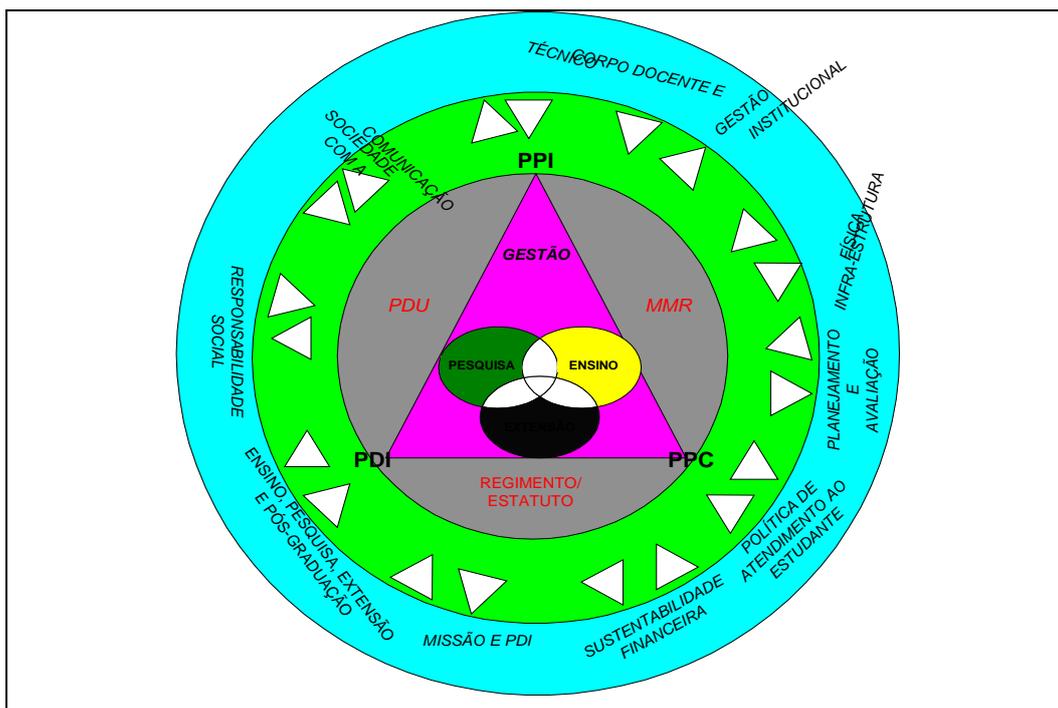


FIGURA 2 – Modelo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (MPEII)

O enfoque do monitoramento e avaliação do MPEII é tanto quantitativo como qualitativo, adotando como fonte de referência de dados os seguintes documentos:

- Mapa de Monitoramento de Resultados das Unidades Acadêmicas - MMR;
- Plano de Desenvolvimento das Unidades Acadêmicas - PDUs;
- Plano Participativo da Gestão - PPG.

O Plano Participativo de Gestão (PPG) é o planejamento construído de forma coletiva e tem como resultados as diretrizes, metas e ações a serem alcançadas anualmente, pela Administração Superior da UFAL; é constituído basicamente pelos planejamentos das pró-reitorias juntamente com a reitora e vice-reitor.

O Plano Pedagógico Institucional (PPI) consiste no plano de referência para a educação, definido a partir da própria identidade da instituição. Diante da importância que o ensino, pesquisa e extensão assumem na universidade, suas definições trazem implicações para o todo institucional, por isso, é considerado no planejamento geral da Universidade.

No que se refere ao diagnóstico das Unidades Acadêmicas (UA), seus dados passam a compor o Banco de Monitoramento de Resultados – MMR, a ser atualizado ao final de cada ano. Os parâmetros qualitativos para a avaliação dos PDUs são:

- Coerência com o PPI (Plano Pedagógico Institucional) e o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional), explicitada na missão, visão, valores, objetivos e metas estratégicas da UA;
- Institucionalização das políticas de ensino, pesquisa e extensão, de gestão e de capacitação e educação continuada dos seus recursos humanos da Unidade;
- Práticas que reflitam a concretização das prioridades, objetivos e metas estratégicas da Unidade;
- Resultados alcançados e explicitados no MMR.

5. O Modelo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (MPEII): Desenvolvimento e Implementação na Universidade Federal de Alagoas

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) foi criada pela Lei Federal nº 3.867, de 25 de janeiro de 1961. Sua sede está localizada na cidade de Maceió, Capital do Estado de Alagoas, nordeste do Brasil. A criação da UFAL constituiu-se pelo agrupamento das Faculdades de Direito, criada em 1933; de Medicina, criada em 1951, de Filosofia, criada em 1952; de Economia, criada em 1954; de Engenharia, em 1955 e de Odontologia, em 1957.

A UFAL é uma instituição federal de educação superior pluridisciplinar, de ensino, pesquisa e extensão, mantida pela União, com autonomia assegurada pela Constituição Brasileira, pela Legislação Nacional correspondente e por seus Estatuto e Regimento Geral.

Pode-se considerar que depois da sua criação em 1961, a UFAL teve 11 (onze) períodos de gestão dirigidos por diversos(as) reitores(as):

Gestão	Período
1ª gestão	1961 – 1971
2ª gestão	1972 – 1975
3ª gestão	1976 – 1979
4ª gestão	1980 – 1983
5ª gestão	1984 – 1987
6ª gestão	1988 – 1991
7ª gestão	1992 – 1995
8ª gestão	1996 – 1999
9ª gestão	2000 – 2003
10ª gestão	2004 – 2007
11ª gestão	2008 – 2011

Percebe-se que em cada um desses “períodos gerenciais” a UFAL vivenciou diferentes acontecimentos que foram impulsionados por acontecimentos externos e/ou internos à Instituição. Em relação à sua estrutura organizacional, até 2005, a UFAL seguiu o modelo departamental, que consiste da reunião de áreas de estudos afins em departamentos. Os departamentos estavam ligados aos centros e reunia os docentes, segundo as suas competências, visando objetivos comuns de ensino, pesquisa e extensão. Depois de um longo processo de negociação coletiva, em janeiro de 2006, foi homologado o Regimento Geral, através da Resolução Nº 01/2006 – CONSUNI/CEPE, originando uma nova estrutura organizacional, através da reestruturação das unidades administrativas e a criação de 21 unidades acadêmicas.

Apesar de ter sido identificado na UFAL, ao longo da sua existência, alguns processos isolados de planejamento para algumas ações da gestão, principalmente referentes a obras e a orçamento, apenas em sua 8ª gestão, no ano de 1997, que foi elaborado o primeiro planejamento para toda a gestão da universidade, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o qual até 2004 foi elaborado por uma pessoa específica ou por um pequeno grupo.

Em 1996, o PDI passou a ser uma exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96 - LDB), determinando que toda Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) deve elaborar e aprovar, em suas instâncias, o planejamento de sua gestão. O PDI,

portanto, tem a finalidade de definir diretrizes que guiarão as ações e decisões da universidade em cinco anos.

Foi durante o período correspondente a sua 10^a gestão (2004-2007) que a UFAL desenvolveu o planejamento da instituição de forma coletiva, o que resultou no PDI para 2004-2008. Os principais acontecimentos relacionados ao processo de planejamento na Universidade podem ser visualizados na Figura 2.

Anos	Principais Acontecimentos
2004	Desenvolvimento do Plano Emergencial (planejamento para 150 dias) Elaboração do Planejamento Estratégico Institucional Integrado (corresponde ao PDI para 2005-2009) Desenvolvimento do Programa de Capacitação de Servidores
2005	Início do Processo de Expansão (Fase I do Programa de Expansão)
2006	Mudança da Estrutura Organizacional
2007	Adesão ao REUNI (Fase II do Programa de Expansão)
2008	Elaboração do Planejamento Institucional (correspondente ao PDI para 2008-2012) Início da implementação do REUNI Implantação do SIE (módulos de protocolo e almoxarifado)

FIGURA 2 – Principais acontecimentos relacionados ao processo de planejamento na UFAL.

Fonte: própria.

a) Desenvolvimento do Plano Emergencial para 150 dias: plano que previa ações para os 150 dias iniciais da equipe de gestores (primeiros 150 dias de 2004). Basicamente, foi constituído por oitenta e duas ações prioritárias, nas áreas de infra-estrutura, Recursos Humanos, ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa, comunicação, planejamento e gerenciamento. Essas ações prioritárias para o início da gestão foram estabelecidas a partir de conversas anteriores com a Comunidade Acadêmica. No entanto, as ações executadas se concentraram em obras e reparos da estrutura física da Universidade.

b) Elaboração do Planejamento Estratégico Institucional Integrado (correspondente ao PDI para 2005-2009): planejamento realizado de forma participativa envolvendo os diversos níveis da instituição. Resumidamente, o resultado deste processo foi a elaboração de 21 (vinte e um) Planos de Desenvolvimento das Unidades Acadêmicas (PDUs), além dos PDUs das Unidades Administrativas (6 pró-reitorias). Esses planos foram consolidados em um documento: o PDI para o período de 2005 a 2009, o qual foi organizado pela Pró-Reitoria de Gestão Institucional levando-se em consideração, também, o Plano Pedagógico Institucional (PPI), que consiste no plano de referência para a educação, definido a partir da própria identidade da instituição. Diante da importância que o ensino, pesquisa e extensão assumem na universidade, suas definições trazem implicações para o todo institucional, por isso, é considerado no planejamento geral da Universidade (UFAL – Plano de Desenvolvimento Institucional, 2004).

Segundo um dos gestores entrevistado, esse planejamento estratégico surgiu como uma necessidade para a gestão superior superar os desafios que eram visualizados:

O salto de qualidade a ser dado pela UFAL [...] necessitava de fortes investimentos em instalações físicas, na capacitação de servidores e na manutenção urgente dos ambientes sucateados por décadas sem investimentos adequados. Neste contexto, surgiu a necessidade de se estabelecer o planejamento estratégico, com metas bem definidas, com o envolvimento da comunidade, na busca por condições para o desenvolvimento sustentado (E_17).

c) Desenvolvimento do Programa de Capacitação dos servidores da UFAL: por meio do planejamento estratégico, foi elaborado em 2004 um amplo Programa de Capacitação dos servidores da UFAL (para 2004-2007), constituído por diversas atividades nos campos da capacitação técnica, desenvolvimento de equipes e desenvolvimento gerencial. Foram contemplados 3.863 servidores e realizados 412 eventos (UFAL – Relatório de Gestão, 2007).

d) Início do Processo de Expansão (Fase I do Programa de Expansão): em 2005, durante a implementação do planejamento 2005-2009, surgiu a oportunidade da UFAL participar do Programa do Governo Federal de Expansão das IFES (Fase I). Então, a partir de 2005 foi estabelecida (inclusive, no planejamento estratégico) como a principal prioridade da gestão “desenvolver o processo de expansão para o interior de Alagoas, enquanto importante instrumento de desenvolvimento estadual e regional” (UFAL - PROJETO DE INTERIORIZAÇÃO, 2005).

e) Mudança da Estrutura Organizacional: em 2006 a UFAL institucionalizou uma nova estrutura organizacional. As principais mudanças foram a extinção dos Departamentos e a criação das Unidades Acadêmicas, a criação de outro(s) *campus(campi)*.

f) Adesão ao REUNI (Fase II do Programa de Expansão): em 2007 a UFAL aderiu ao Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), cujas orientações estão contidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Decreto No 6.096/97 de 24 de abril de 2007. Trata-se de um plano de investimentos para reestruturação e expansão das Universidades Federais, o qual investirá nos *campi* da UFAL cerca de R\$ 129 milhões nos próximos cinco anos (R\$ 90.189.562,92 em custeio e R\$ 38.851.359,74 em capital).

g) Elaboração do Planejamento Institucional (PDI para 2008-2012): em 2008 a UFAL elaborou o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFAL para 2008-2012. Considerando que havia o PDI para 2005-2009 houve a sobreposição do PDI vigente (2008 a 2012), por isso muitas ações previstas no plano anterior foram incorporadas. O documento foi elaborado pela gestão superior da UFAL, incorporando as atualizações feitas nos Planos das Unidades Acadêmicas (PDU's), os novos Planos das Unidades Administrativas (Pró-Reitorias) e o PPI levando-se em consideração as discussões acontecidas em reuniões com a comunidade e com o colegiado de Diretores das Unidades Acadêmicas para a elaboração do REUNI-UFAL.

Além das ações voltadas para o REUNI, a atual gestão da UFAL está na fase de implantação do Sistema de Informações de Ensino (SIE-UFAL). O Sistema de Informação tem módulos de protocolo, almoxarifado, patrimônio, acadêmico, orçamentário, compras e recursos humanos, e outros. Ao todo, são 13 módulos que estão sendo implantados gradativamente na Universidade. A UFAL iniciou com a implementação dos módulos de almoxarifado e protocolo e capacita usuários de cada setor para utilizar o sistema.

O processo de desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico institucional integrado na UFAL aconteceu de forma participativa, envolvendo os diversos níveis da instituição, e pode ser apresentado em 6 etapas:

Etapa 1 – Reuniões da equipe da gestão superior com consultor externo:

Em 2004 foi contratado um consultor para trabalhar com a gestão institucional os principais conceitos de gestão universitária e, principalmente, de planejamento estratégico. As reuniões serviram para discutir e ajustar conceitos e práticas com os gestores do nível superior da UFAL. Este grupo de gestão que já tinha uma experiência anterior no desenvolvimento do Plano Emergencial se reuniu várias vezes para elaborar seus próprios planejamentos, ou seja, o planejamento estratégico de cada pró-reitoria.

Neste mesmo período identificou-se a necessidade da UFAL institucionalizar a prática do planejamento em todos os seus níveis de gestão, a fim de constituir um PDI que refletisse de fato toda a Universidade. Para tanto, foi formada uma equipe para conduzir o processo, iniciando pela elaboração de uma proposta de modelo para ser seguido. Os componentes deste grupo foram: o pró-reitor de planejamento, o coordenador de planejamento, duas assessoras da reitora e a diretora do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da UFAL, atuante na área de administração.

Etapa 2 – Elaboração do projeto (modelo) de planejamento estratégico:

O modelo de planejamento estratégico institucional foi concebido pela equipe responsável “numa perspectiva sistêmica, com vistas a garantir a instalação e o desenvolvimento de um processo de aprendizagem e mudança organizacional capaz de posicionar estrategicamente a UFAL dentre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) de excelência” (UFAL – Projeto para Desenvolvimento do Planejamento Estratégico Institucional, 2005). A aprendizagem e mudança institucional eram vistas como elementos essenciais para o processo de construção coletiva por meio da troca e da apropriação do conhecimento intra e inter grupos e áreas da Universidade.

A participação coletiva foi uma das características do modelo de planejamento estratégico adotado. Os planos de desenvolvimento das unidades acadêmicas e administrativas da UFAL eram essencialmente coletivos, ou seja, foram criados espaços para socialização das idéias e do conhecimento, considerando o senso comum e a experiência dos que ajudaram a construir a Universidade, independentemente da área de formação ou titulação. Por isso, os planos de cada área foram apresentados, debatidos e validados pelos membros que constituem cada Unidade, representada pelos segmentos docente, técnico-administrativo e discente.

O projeto para desenvolvimento do planejamento estratégico institucional teve por finalidades:

- Institucionalizar a prática do planejamento sob o enfoque da aprendizagem individual, grupal e organizacional;
- Formalizar as políticas gerais e setoriais de ensino, pesquisa extensão e gestão em todos os níveis e com base no processo participativo;
- Racionalizar e agilizar os processos acadêmicos e de gestão;
- Proporcionar o envolvimento e o comprometimento de um número cada vez maior de servidores com suas unidades e com a UFAL;

- Elaborar segundo as diretrizes da política de planejamento estratégico integrado o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o Plano de Desenvolvimento das Unidades (PDU's).

Para colocar em prática o projeto foram constituídos quatro tipos de grupos:

- a) Comissão Coordenadora – comissão permanente, coordenada pelo Pró-Reitor de Planejamento e constituída por especialistas ou técnicos afins à área de planejamento;
- b) Comissão de Suporte Estratégico – comissão permanente e constituída de técnicos da PROPLAN (Pró-reitoria de Planejamento) e outros que venham a ser necessários para o pleno funcionamento do processo;
- c) Comissões Internas de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – comissão permanente, constituídas por membros das unidades acadêmicas e administrativas, por critério de afinidade com a área de planejamento e representativos dos três segmentos da comunidade interna. Não, necessariamente, ocupantes de cargos de direção ou coordenação;
- d) Equipe de Facilitadores – grupo provisório, constituído por membros da comunidade interna e externa à UFAL, sendo imprescindível uma base mínima de conhecimento técnico em planejamento estratégico participativo e habilidades inter-relacionais (com experiência na condução de processos grupais).

Depois de elaborado, o projeto foi apresentado e discutido junto à administração superior da UFAL, em seguida foi levado ao CONSUNI e aprovado.

Etapa 3 – Capacitação dos facilitadores:

Nesta etapa houve o processo de capacitação dos facilitadores durante algumas reuniões pelos membros da Comissão Coordenadora. Estes momentos serviram como preparação para os trabalhos nas oficinas de planejamento das Unidades.

Etapa 4 – Divulgação do projeto para toda a Universidade:

Esta etapa serviu como sensibilização das Unidades da UFAL. O projeto foi divulgado na página eletrônica da Universidade e durante seminários realizados nas Unidades. Buscou-se envolver as pessoas das Unidades e mostrar a importância do planejamento, principalmente, para os líderes.

Etapa 5 – Realização das oficinas para elaboração dos Planejamentos das Unidades Acadêmicas (PDU's);

As oficinas foram conduzidas pela equipe de facilitadores (3 facilitadores por oficina), com a participação de docentes, técnicos e estudantes da UFAL. Aconteceram entre 3 e 5 oficinas em cada Unidade Acadêmica da UFAL, que seguiam as fases do modelo de elaboração do planejamento:

- a) Declaração de princípios e objetivos da Unidade;
- b) Definição da missão e da visão de futuro da Unidade;
- c) Identificação e análise das oportunidades e das ameaças do ambiente externo;
- d) Identificação e análise dos pontos fortes e dos pontos fracos da Unidade;
- e) Construção do plano de ações (composto pelas estratégias e metas necessárias para a transformação da visão em ações práticas).

O resultado deste processo foi a elaboração de 21 (vinte e um) PDU's. Além dos PDU's das Unidades Administrativas (6 pró-reitorias).

Etapa 6 – Consolidação do PDI da Universidade:

A consolidação do documento do PDI (período de 2005 a 2009) foi resultado do processo de planejamento institucional integrado.

Os princípios adotados pela UFAL para o seu planejamento institucional integrado foram: reflexão crítica sobre o trabalho; cultivo do sentimento de pertencimento dos funcionários; planejamento como prática educativa, que ensina e orienta o trabalho; 'empoderamento' do conjunto de informações e ações que formam o trabalho; organização e otimização de recursos de toda natureza – humanos, materiais, financeiros, estruturais, ambientais, informacionais e tecnológicos e ampliação do diálogo entre as pessoas, negociação de estratégias e recursos, fortalecimento de alianças e parcerias internas e externas.

Para que o objetivo geral do MPEII fosse atingido, foram desenvolvidas várias ações que se traduzem nos seguintes objetivos específicos:

1. Definir a Política Institucional de Planejamento Estratégico Integrado para ser encaminhada e apreciada, pelo CONSUNI;
2. Definir diretrizes, instrumentos e modelos que nortearão o processo de reflexão estratégica e a elaboração dos PDU's das Unidades Acadêmicas e Administrativas da UFAL;
3. Oferecer subsídios ao processo de avaliação institucional em seus mecanismos externos e de auto-avaliação;
4. Capacitar uma equipe técnica para coordenar, facilitar e assessorar o processo, em caráter permanente;
5. Formar, a médio e longo prazo, gestores que também sejam facilitadores de grupos, para o processo de planejamento estratégico;
6. Oferecer suporte e assessoramento técnico a todos os grupos que constituem as Unidades Acadêmicas e os órgãos de apoio;
7. Instituir um banco de dados para suporte ao processo e alimentá-lo sistematicamente;
8. Definir indicadores de desempenho da UFAL como um todo e de suas unidades;
9. Elaborar relatórios semestrais e anuais;
10. Disponibilizar dados e informações a todos os níveis de gerenciamento e demais interessados;
11. Monitorar a implementação do Plano de Desenvolvimento institucional - PDI e dos Planos de Desenvolvimento as Unidades Acadêmicas – PDU's;
12. Sugerir alternativas de solução para problemas detectados no âmbito do processo de planejamento.

5.1 Dificuldades para implementar o planejamento estratégico institucional integrado na UFAL:

Foram investigados alguns fatores que dificultam a execução das ações planejadas no MPEII na UFAL. O Quadro 1 apresenta de forma resumida as 20 (vinte) dificuldades identificadas.

QUADRO 1 - Principais dificuldades para implementar o MPEII na UFAL.

Dificuldades
1. Falta de acompanhamento e avaliação das ações
2. Falhas de comunicação interna
3. Falta de conhecimento dos processos organizacionais
4. Falta de <i>know-how</i> administrativo dos gestores
5. Pouca experiência de parte da equipe com o modelo atual de gestão
6. Interferências de questões políticas (principalmente, devido a mudanças no Governo Federal)
7. Inconstância/instabilidade financeira, política e legal
8. Falta de visão sistêmica da organização pelos funcionários
9. Resistências culturais (cultura avessa a mudanças)
10. Falta do hábito de planejar
11. Poucas pessoas envolvidas com planejamento
12. Estrutura organizacional complexa
13. Ausência de uma estrutura de suporte
14. Descontinuidade do processo de concepção coletiva do planejamento
15. Falta do estabelecimento de contatos estratégicos nos setores
16. Inadequação dos procedimentos administrativos
17. Falta de processos flexíveis de execução das atividades administrativas
18. Falta de clareza da realização dos processos
19. Falta de recursos financeiros, materiais e humanos
20. Falta de autonomia financeira

Entre as dificuldades identificadas nesta pesquisa, algumas delas estão associadas com a falta de execução de todas as etapas do planejamento, falta de controle e avaliação das ações, falta de *know-how* na implementação, interferência de questões políticas, resistências a mudanças, falta do hábito de planejar e restrições financeiras (de recursos).

6. Considerações Finais

A universidade pública por ser uma instituição que presta serviços a sociedade necessita de um processo de planejamento que suporte o desenvolvimento de indicadores do seu desempenho operacional, acadêmico e social, e que sirva como instrumento de gestão e auxílio à tomada de decisão e ao processo de prestação de contas a sociedade.

Acredita-se que por meio de um processo de planejamento estratégico institucional integrado é possível desenvolver um modelo de gestão participativa que visualize o mercado e o setor educacional brasileiro de forma prospectiva, antecipando-se aos possíveis problemas, compreendendo e aproveitando tendências futuras.

Para tanto, a experiência da Universidade Federal de Alagoas mostra que o processo de planejamento necessita de uma renovação contínua e que muitas dificuldades precisam ser superadas até chegar à maturidade de planejar (e gerenciar), passando por processos de aprendizagem, mudanças e desenvolvimento organizacional. Assim, o modelo de planejamento apresentado neste trabalho leva a reflexão de que não basta apenas construir bons modelos de planejamento segundo o contexto da Universidade, mas que este modelo precisa se tornar uma prática gerencial alinhada com as outras áreas da instituição. Dessa forma, o MPEII não deve ser estático, mas ser modificado e aperfeiçoado na experiência prática visando sempre o alcance de resultados coerentes com os objetivos da Universidade.

Referências:

- ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, A. J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.
- ARAÚJO, M. A. D. de. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? Rio de Janeiro, **RAP** 30 (4) jul/ago 1986, p. 74-86.
- ARGUIN, G. **O planejamento estratégico no meio universitário**. Brasília: Estudos e Debates – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, n. 16, 1989.
- BORGES, D. F.; ARAÚJO, M. A. D. de. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRGN. Rio de Janeiro: **RAP** 35 (4) 2001, 63-76 jul/ago.
- CECILIO, L. C. Pensando o planejamento na universidade. Rio de Janeiro: **RAE Light**, v.8, n.2, abr/jun 2001.
- CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e mistos**. 2. ed. Tradução de Luciana Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, Bookman, 2007.
- CUNHA, C. J. C. A. **Planejamento estratégico em universidades**. NEST- Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 1995.
- DELGADO FILHO, A. B. **Uma análise do processo de planejamento estratégico da pró-reitoria de desenvolvimento universitário da Unicamp**. 2004. 199f. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Mecânica/ Gestão da Qualidade Total) – Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Federal de Campinas, Campinas, São Paulo.
- DRUCKER, P. F. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- ESTRADA, J. S. **Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública**. 2000. 206f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- FORPLAD – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração – Comissão de Planejamento. **Planejamento estratégico em instituições federais de ensino superior: proposta de processo participativo**. Brasília, 1995.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Práticas inovadoras de gestão nas áreas administrativas de planejamento das instituições federais de ensino superior**. Brasília, 2005.
- MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case studies applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass Publications, 1998.
- MEYER JUNIOR, V. Considerações sobre o planejamento estratégico na universidade. In: FINGER, A. P. **Universidade: organização, planejamento, gestão**. Florianópolis, UFSC/CPGA/NUPEAU. p. 53-69. 1988.
- MINTZBERG, H. AHLSTRAND, B; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- SANTOS, J. L. S. **Processo de aprendizagem organizacional durante a implementação do planejamento estratégico na Universidade Federal de Alagoas**. 2009. 147f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento) – Centro de Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- TAKAHASHI, A. R. W. **Descortinando os processos da aprendizagem organizacional no desenvolvimento de competências em instituições de ensino**. 2007. 467f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- VIANNA, I. O. de A. Planejamento estratégico e participativo: elaboração, fatores facilitadores e dificultadores de sua implantação na universidade. **Anais: IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**. Florianópolis, dezembro de 2004. Disponível: <<http://www.inpeau.ufsc.br/coloquio04/area1.htm>.> Acesso: 13 mar. 2007.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.