



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

DO PLANEJAMENTO À AVALIAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

Anna Cecilia Amaral Petrassi - UDESC

Hans Michael van Bellen - UFSC

Luiz Alberton - UFSC

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar o processo de implementação da gestão estratégica, mais especificamente do ciclo de planejamento, em uma instituição de ensino superior. Trata-se de uma pesquisa descritiva quanto ao objetivo, e qualitativa quanto ao problema de pesquisa. Quanto aos procedimentos é um estudo de caso realizado na Universidade Federal de Santa Catarina no período: 2008-2011, período no qual os autores participaram da implementação do planejamento na instituição. Os dados foram coletados em documentos gerados durante o processo de construção/implementação do plano, bem como por meio de pesquisa participante. A análise corrobora com o referencial teórico pesquisado no que tange as dificuldades enfrentadas no período de implementação da gestão estratégica e da sua importância. Com relação aos fatores facilitadores do processo sugere-se que sejam mais profundamente analisados à luz do referencial teórico.

Palavras chave: Planejamento; Gestão Estratégica; Instituição de Ensino Superior.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

INTRODUÇÃO

O processo de construção de um plano estratégico não garante que as deliberações nele contidas serão postas em prática, e um plano não assegura um desempenho eficaz. Após a elaboração do plano, implementar as estratégias, administrar obstáculos e superar as resistências são alguns dos desafios que se apresentam. Para tal tarefa deve haver, na organização, um entendimento de que devem coexistir esforços de desenvolvimento que correspondem às ações estratégicas e esforços cotidianos das atividades comuns da organização.

A implementação demanda o desdobramento do planejamento estratégico em planos táticos e operacionais. O plano tático deve detalhar o conteúdo elaborado na formulação das estratégias. Os planos operacionais irão detalhar as ações propostas no plano tático.

Existe a tendência a um consenso sobre a dificuldade em se implementar os planos, e em consequência disto de se implementar uma gestão estratégica que percorra todos os ciclos: planejamento, execução, acompanhamento e avaliação. Diante deste contexto este artigo procura responder a seguinte questão: Como foi e quais as dificuldades encontradas durante o processo de implementação do planejamento estratégico em uma instituição de ensino superior? Este artigo busca compreender essas dificuldades através da análise do caso da Universidade Federal de Santa Catarina durante o período de 2008 a 2012, no qual esta envidou esforços para a implementação do planejamento estratégico no âmbito de toda a Universidade.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O OBJETO DO ESTUDO – A UNIVERSIDADE

As instituições de ensino superior são organizações complexas conhecidas por suas características especiais. Esta complexidade decorre de seus objetivos difusos e ambíguos, de sua tecnologia fragmentada, da presença de distintos grupos de interesse no seu interior, da sua função de atender às necessidades específicas de seus clientes, do profissionalismo do trabalho acadêmico e da vulnerabilidade aos fatores externos (Baldrige, 1983). Essa complexidade afeta a gestão das organizações educacionais e sua estrutura.

De acordo com Baldrige (1983) os objetivos difusos são uma das principais características das organizações universitárias. “Não apenas elas sempre tentam serem tudo para todas as pessoas como raramente possuem uma única missão.” (p.39). Os objetivos difusos citados podem ser bem ilustrados pela missão da Universidade analisada: “Produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade da vida.”.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

A gestão das universidades costuma ser uma função negligenciada, considerada secundária e operacional. Além de não possuir um modelo próprio de gestão que atenda as especificidades de uma instituição de ensino superior, a prática amadora na gestão ocupada por pessoas sem preparo formal ou adequado para assumir funções gerenciais têm colocado a gestão universitária em uma posição muito vulnerável (MEYER, SERMANN e MANGOLIM, 2004).

Nos últimos anos uma das funções administrativas que vêm ganhando destaque é o planejamento estratégico e junto a ele a gestão estratégica. A despeito dos esforços envidados pelas instituições de ensino superior e das exigências do governo de um Plano de Desenvolvimento Institucional, a implementação do planejamento continua a ser um desafio.

GESTÃO ESTRATÉGICA E PLANEJAMENTO

A Gestão Estratégica é uma técnica que tem como base estruturante a Administração Estratégica e o Planejamento Estratégico, um de seus objetivos é o gerenciamento das mudanças organizacionais. Caracteriza-se pelo pensamento sistêmico, integração entre planejamento e controle, gestão da mudança, aprendizagem organizacional, e busca da eficiência e eficácia organizacional (ESTRADA e ALMEIDA, 2007).

O processo de planejamento está relacionado com teorias, procedimentos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer organização social, que demanda um ou mais objetivos relacionados com seu futuro. Ao final do processo de planejamento se tem como resultado um plano que deve indicar a direção para as ações e facilitar sua operacionalização.

O governo federal tem reintroduzido as ferramentas de gestão tais como o processo de planejamento (ESTRADA e ALMEIDA, 2007). As instituições de ensino superior - IES, a exemplo de outras organizações sociais, também estão inseridas em um contexto de mudanças, muitas delas inesperadas ou imprevisíveis, desafiando seus gestores. Com intuito de enfrentar tais condições que surgem em um contexto dinâmico os gestores das IES estão usando de forma crescente o planejamento estratégico. O governo, por sua vez, tem também exigido das instituições de ensino superior a formulação de Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI como condição essencial para seu funcionamento (MEYER, 2004).

As etapas da Gestão Estratégicas, segundo Estrada e Almeida (2007) citam em seu artigo, podem ser descritas como Avaliação, Formulação de Estratégias, Implementação e Aprendizagem. Sendo a Avaliação uma etapa pré-operacional onde se consegue obter um diagnóstico da situação atual da organização. Na etapa de Formulação se delinea a Visão de futuro que a organização pretende alcançar; faz-se a análise ambiental (interna e externa); e são levantadas as Questões Estratégicas a serem resolvidas para o alcance da Visão tendo em mente a Missão da organização. (ESTRADA e ALMEIDA, 2007).

No período de implantação da Estratégia devem ser postas em prática as estratégias definidas anteriormente, eliminando a resistência interna, também a alocação dos recursos



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

deve favorecer o cumprimento efetivo dos objetivos. Nesta etapa, é fundamental o elo com a gestão financeira da instituição. Na fase de acompanhamento se executa o monitoramento e a avaliação das estratégias implantadas e se observa as transformações do ambiente. É a revisão crítica das metas e da eficácia organizacional (TAVARES, 2000).

Mintzberg (2004) manifesta que toda implementação fracassada significa um fracasso de formulação de estratégias, salienta que a tendência de quem está no topo da hierarquia é culpar a execução não feita ou a implementação não desenvolvida, porém ele diz que se há uma separação entre quem pensa e quem executa, a capacidade de executar deve ser considerada no processo de pensamento (MINTZBERG, 2004).

É importante estabelecer o Controle Estratégico, como etapa que deve monitorar e avaliar o processo de gestão estratégica (MEYER, 2004), no intuito de melhorá-lo (ALDAY, 2000).

Pode-se afirmar que o processo de Planejamento Estratégico se insere no processo de Gestão Estratégica como ferramenta útil e instrumento dinâmico de gerenciamento que contém a linha de atuação escolhida para que a organização alcance sua Visão e cumpra seus Objetivos. O produto do processo de Planejamento Estratégico é o Plano Estratégico, um documento que contém um conjunto coerente de grandes prioridades e de decisões que orientam o desenvolvimento e a construção do futuro de uma organização no prazo estabelecido (ALDAY, 2000).

O planejamento pode ser descrito como um processo dinâmico e flexível, que incorpora no seu processo as mudanças do ambiente, deve, portanto, ter o seu produto, ou seja, seus planos, ajustados e adequados sempre que a realidade da organização se alterar de maneira profunda, ou que algo fora do comum acontecer que necessite de tratamento imediato. Durante a implementação acompanhamento e revisões periódicas são necessárias.

No Brasil, apesar de sua crescente adoção, ainda são poucas as práticas de monitoramento e avaliação sistemáticas a subsidiar a gestão. O uso de instrumentos de monitoramento e avaliação é muitas vezes percebido pelos gestores como fiscalização. Assim, tais práticas passam a ser atendidas quando obrigatórias, mas não são internalizadas e nem compreendidas como instrumento de gestão e de aprendizagem pelas instituições, sobretudo as públicas (GUBERMAN e KNOPP). A ausência de sistemas consistentes de acompanhamento e avaliação, assim como indicadores que permitam determinar a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade dos programas também podem ser considerados problemas enfrentados durante este processo.

A modernização da gestão pública, o aprimoramento de sua capacidade de reconhecer as demandas da sociedade e a entrega de serviços de qualidade é reconhecidamente premente. No entanto, a capacidade de acompanhar as ações que estão sendo empreendidas nesse sentido, avaliá-las e corrigi-las quando necessário passa pela capacidade de se medir o sucesso das ações. Nesse sentido Guberman e Knopp (2009), chamam a atenção para a



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

necessidade de mitigar os problemas estruturais da gestão pública, o que passa por uma transformação na cultura organizacional brasileira (GUBERMAN e KNOFF, 2009) e as instituições de ensino superior não são exceção.

O fato de que a implementação do planejamento por organizações, cujas estruturas caracterizam-se por vícios e deficiências que procuram combater, mostra um quadro onde o esforço de modernização atua em um sentido e a estrutura sobre a qual opera reage no outro, caracterizando a dicotomia deste processo (GUBERMAN e KNOFF, 2009).

O processo de gestão estratégica da IES, segundo Tavares (2000), preocupa-se desde a definição da estratégia, passando pela viabilidade da implantação até seu acompanhamento. Verifica-se que essas etapas não são estanques e, ao contrário, são interligadas e realimentadas pelas informações geradas no interior das organizações e pelas transformações do ambiente. “No contexto organizacional, a informação passa a ser a principal munição para a vantagem estratégica. Dependerá, contudo, de seu uso apropriado”, afirma Tavares (2000).

Alguns problemas na gestão das IES já delineados pelos autores da área são: (1) a ausência de modelos próprios de gestão, o que leva os gestores a importar do setor empresarial modelos de gestão sem considerar as características peculiares das organizações de educação; (2) a liderança, que se torna dificultosa mediante a característica dos trabalhos autônomos prestados por seus integrantes; (3) a estrutura e tomada de decisão, sendo um dos temas mais críticos nestas organizações por serem organizações pluralistas com grupos de interesses com objetivos distintos; (4) a desmotivação que pode ser ocasionada pelos problemas citados anteriormente; e, (5) a integração de objetivos e ações, pois os gestores têm dificuldades em desenvolver ações que busquem o melhor uso possível de recursos disponíveis e atingir os objetivos organizacionais pretendidos (QUEIROZ, QUEIROZ e HÉKIS, 2011).

A prática do planejamento e gestão estratégica revela a necessidade de se dedicar maior atenção à implementação dos planos. São identificados alguns elementos que requerem maior atenção dos gestores das IES e que representam obstáculos a serem superados no processo de implementação do plano estratégico nas IES. Estes fatores são: liderança, definição clara dos principais objetivos institucionais, identificação de indicadores de desempenho quantificáveis, integração entre planejamento e orçamento, e avaliação como instrumento de melhoria contínua (MEYER, 2004).

A formulação de estratégias não produz ações por si próprias, ela é um conjunto de planos e intenções. As mudanças surgem a partir da implementação das estratégias, dos planos, passando-se da reflexão para a ação (QUEIROZ, QUEIROZ e HÉKIS, 2011).

No momento da implantação é importante considerar dois fatores decisivos para seu sucesso: a resistência interna e a conveniente alocação de recursos. O conhecimento da cultura organizacional permite identificar valores e crenças que influenciam o comportamento individual e coletivo dentro da organização e as relações de poder internas, dessa forma



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

possibilitando mitigar a resistência interna. A disponibilidade de recursos financeiros, materiais e humanos deve ser considerada para a implementação das estratégias. Por vezes uma estratégia pode ser considerada ótima para a organização, porém devem ser observados os recursos necessários para se implementar tal estratégia, ou corre-se o risco de ver uma “bem formulada estratégia” fracassar na sua implementação (QUEIROZ, QUEIROZ e HÉKIS, 2011).

As instituições de ensino superior possuem peculiaridades na sua gestão que precisam ser tratadas na implementação das estratégias. A complexidade da gestão universitária pode ser mais bem compreendida com a observação dos aspectos comumente destacados pelos autores, como, por exemplo, o alto grau de autonomia dos professores, a dependência de habilidades individuais, a falta de planejamento, a diversidade e a falta de clareza nos objetivos, a improvisação das ações (MAINARDES, MIRANDA e CORREIA, 2011).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo do trabalho que foi de descrever e analisar o processo e as dificuldades na implementação da gestão estratégica numa instituição de ensino superior optou-se pelo estudo de caso. A perspectiva adotada foi a exploratória, partindo do referencial teórico objetivando aprofundar o conhecimento acerca desse processo em universidades. Neste sentido se caracteriza como uma abordagem indutiva, onde através do acúmulo de casos procura-se refinar o conhecimento do campo e com isso aperfeiçoar a teoria.

Por se tratar de estudo de caso a opção foi uma abordagem qualitativa e com perspectiva longitudinal, ou seja, a organização escolhida foi observada numa janela de tempo de aproximadamente quatro anos, compreendendo o momento anterior ao processo de construção de implementação de um plano estratégico até seu ciclo de avaliação.

A organização selecionada para o estudo foi a Universidade Federal de Santa Catarina. A escolha intencional é justificada pela tipicidade das transformações que ele teve nos últimos anos e pelo fato dos autores ter participado, em diferentes perspectivas deste processo ao longo do tempo. Nesse sentido a escolha também se justifica pela possibilidade de acesso profundo e detalhado a toda a documentação e estruturas no período da implementação. Essa janela do estudo compreende os anos de 2008 até 2012, que se configura como o espaço de uma gestão que assumiu a universidade em maio de 2008 até abril de 2012.

No processo de construção do estudo de caso foram seguidos três passos: na primeira etapa foram reunidos todos os dados sobre o caso, envolvendo o maior número de informações relacionadas com o caso. Além disso, nesta etapa foi elaborada a fundamentação teórica que alicerça o estudo. Visando compreender o campo de conhecimento na área de gestão estratégica e planejamento foi realizado uma pesquisa inicial com artigos que tratassem especialmente de estudos de casos relevantes.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

A segunda etapa compreendeu a organização dos dados e informações coletados anteriormente. Os dados utilizados no trabalho foram do tipo secundário e compreendem uma série de documentos gerados pela instituição ao longo do período como Plano de Desenvolvimento Institucional, Planos de Gestão, Relatórios de Avaliação, dentre outros. Além disso, foram utilizadas todas as fontes (instruções, memorandos, documentação do processo, planilhas de controle e relatórios gerados ao longo de todo o processo) que pudessem subsidiar a observação e análise sistematizada do processo.

Também os autores estiveram envolvidos, em diferentes condições, em todas as dinâmicas de planejamento, avaliação e capacitação ocorridas ao longo do processo. Essa abordagem respeita a estratégia da observação participante, uma vez que os pesquisadores estavam localizados na secretaria de planejamento e finanças no período definido para a pesquisa.

Por último foi elaborada uma narrativa do estudo de caso, dividida em duas partes principais: a primeira que descreve todo o processo, histórico e seus elementos, ao longo do período selecionado e a segunda que analisa o processo a partir do referencial teórico adotado. Essas duas partes são apresentadas no próximo item do artigo

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CASO

A experiência da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC na implantação de um modelo de gestão estratégica será descrita a seguir. Além disso, visando alcançar o objetivo do trabalho, essa experiência será analisada a partir do referencial teórico adotado procurando reconhecer melhor quais os elementos que contribuíram no processo, itens “facilitadores”, e quais contingências dificultaram no processo de implementação, itens “dificultadores”.

O presente item foi dividido em três partes principais: a primeira descreve o histórico do processo de implantação, destacando sinteticamente as principais contingências que levaram a instituição a conceber e implantar um modelo de gestão com foco no nível estratégico, cujo modelo é descrito na segunda parte. Por último é apresentada a análise do modelo e do processo de forma global, observando a sua implementação.

HISTÓRICO

No início de 2008, tomou posse uma nova gestão a frente da UFSC. Apesar de ser usual o processo de transição dos gestores em qualquer organização é sempre um momento delicado. A equipe que assumia naquele momento a administração da universidade foi eleita a partir de uma proposta de gestão apoiada pela maioria de sua comunidade: discentes, docentes e servidores técnico-administrativos em educação. Dentre os vários pontos que constituíam a plataforma proposta para a gestão no quadriênio 2008-2012 destacavam alguns pontos fortemente ligados à necessidade de avançar rumo à utilização de ferramentas de gestão que



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

levassem a universidade a um padrão de funcionamento mais eficiente. Uma das principais ideias era de utilizar o planejamento e a gestão para levar a UFSC a uma posição de destaque não apenas nas dimensões de ensino, pesquisa e extensão, mas também na sua administração.

Naquele momento todo o sistema das Instituições Federais de Ensino Superior passava por um processo de grandes mudanças, advindas principalmente pela adesão ao Reuni, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que tinha como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior.

Foi nesse ambiente, de expansão do acesso no seu campus inicial, e também com a interiorização da universidade, com a criação de três novos campi, que assumiu a nova gestão. A modificação dos gestores dentro desse contexto de transformação foi marcada por uma série de dificuldades.

Frente às dificuldades encontradas, e para fazer com que as propostas da gestão fossem implementadas, a administração da universidade optou por montar um comitê assessor de planejamento, constituído por docentes e servidores ligado diretamente ao gabinete do reitor, visando auxiliar a gestão na elaboração do seu plano de ação.

A constituição de um comitê assessor de planejamento deu início a uma série de mudanças na estrutura da universidade, visando principalmente fortalecer aquelas unidades administrativas que não possuíam a capacidade interna para responder as demandas. Dentre as reformulações ocorridas ao longo de 2008 e 2009 cabe destacar a criação da Secretaria de Planejamento e Finanças, já que a partir dela que foi desencadeada a implementação do processo de gestão estratégica na universidade.

De forma resumida a Secretaria de Planejamento e Finanças – SEPLAN, passou a contar com cinco departamentos: de Gestão Orçamentária, de Contabilidade e Finanças, de Informações Gerenciais, de Projetos e de Planejamento.

Tanto o Departamento de Planejamento quanto o Departamento de Projetos e Desenvolvimento foram constituídos inicialmente sem uma estrutura que fizesse frente ao conjunto de suas atribuições, mas de qualquer forma representava, naquele momento, um avanço na necessidade de coordenar o planejamento, a gestão e a construção de projetos que auxiliassem no desenvolvimento institucional. No primeiro momento o principal papel do Departamento de Planejamento foi de propor e coordenar o esforço de planejamento da universidade participando intensamente das reuniões do Comitê Assessor de Planejamento. O Comitê, ao longo de 2009, discutiu intensamente a necessidade de trabalhar o planejamento institucional de forma mais ampla, contemplando o ciclo do seu início até o seu fim, ou seja, do planejamento a avaliação. Nesta direção foram estabelecidos os elementos definidores do processo de planejamento na universidade e seu principal produto: o Plano de Ações e Metas. Voltado inicialmente para as unidades administrativas visava estabelecer para cada uma destas unidades um plano de ação específico vinculado a um conjunto de metas institucionais. A construção do Plano de cada uma das unidades administrativas foi sistematizada em um



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

plano único para a instituição. Esse plano geral de ações e metas foi consolidado ainda no ano de 2009 onde além das metas pactuadas em um seminário de planejamento foi elencado um conjunto de grandes temas não ligados apenas à estrutura administrativa, mas que se referiam a problemas específicos que perpassavam quase toda a organização.

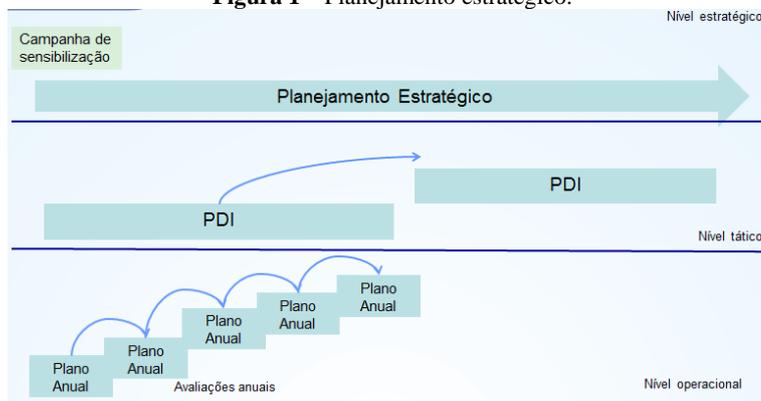
Um dos grandes temas identificados foi a necessidade de construir um novo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) até o final de 2009 uma vez que o primeiro plano, aprovado em 2004, tinha estabelecido um prazo de cinco anos para a consecução das suas ações.

Na construção do seu PDI a Universidade se defrontou com a necessidade de definir seu modelo e escopo de planejamento. Foi a partir disso que o Departamento de Planejamento, juntamente com o Comitê Assessor de Planejamento e com o Departamento de Projetos e Desenvolvimento, e com apoio da SEPLAN iniciou a construção de um modelo de gestão estratégica integrada, contemplando planejamento, execução, monitoramento e avaliação. O modelo contemplava as perspectivas de curto e médio prazo e foi definido a partir da aprovação do PDI da Universidade em dezembro de 2009 por seu Conselho Universitário.

MODELO

A atividade de gestão considerada no processo de planejamento da UFSC leva em conta as funções de planejamento, organização, comando, coordenação e controle. De outra forma, pode-se dizer que a gestão considera a elaboração e a execução de programações e planos e os avalia ao final de um período.

Figura 1 – Planejamento estratégico.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na gestão da universidade, durante a preparação para a execução de suas tarefas dois tipos de planejamento podem ser destacados. Primeiro, a programação do uso da capacidade instalada para a realização das tarefas rotineiras de ensino, pesquisa, extensão e



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

administração. Isto resulta na programação e elaboração do orçamento de atividades da operação, na execução, acompanhamento e avaliação das atividades da operação. Segundo, a especificação das mudanças, melhorias, ampliações, novas atividades e novos espaços em função do crescimento populacional, mudanças tecnológicas, mudanças comportamentais e a própria mudança de estágio de evolução da sociedade exigem adaptações e evolução da Universidade na perspectiva reativa e proativa, como geradora de conhecimento e de desenvolvimento. Resultando assim no planejamento e orçamento para execução, acompanhamento e avaliação dos planos. Interessa aqui justamente esse processo de planejamento associado ao desenvolvimento.

O modelo de planejamento escolhido para a UFSC foi o participativo, por ser um instrumento de mobilização e envolver as unidades da Universidade na definição do plano da instituição, possibilitando interação e sinergia. O processo de planejamento coordenado tomou a iniciativa de perguntar às unidades integrantes da Universidade suas propostas e necessidades para a consecução de seus objetivos, alinhados às diretrizes e metas descritas no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFSC.

O planejamento participativo da UFSC teve como objetivo a elaboração de um plano participativo constituído por três níveis de detalhamento:

- **Plano estratégico** – É um plano elaborado de forma participativa usando um modelo que toma por base os elementos seguintes: Missão, Visão, Princípios, Análise Ambiental, Questões Estratégicas e Ações Emergenciais.
- **Plano tático** – O plano tático toma por base o plano estratégico e o detalhamento das ações estratégicas na forma de projetos.
- **Plano operacional** – O plano operacional é, essencialmente, um plano tático com ajustes nos cronogramas físicos e financeiros em função dos recursos liberados, fluxo de caixa e compromissos das partes envolvidas com as ações priorizadas. O resultado desta etapa de detalhamento do plano é um conjunto de projetos correspondentes às ações a serem executadas em função da disponibilização de todos os recursos necessários à sua execução.

O processo de planejamento da UFSC foi orientado em sua elaboração para que partisse do topo administrativo da Universidade para suas bases e, depois, da base para o topo. No processo descendente decompõe-se o plano estratégico inicial da Universidade nos planos estratégicos das unidades e, depois, nos planos estratégicos das subunidades. Depois de elaborados todos estes planos, eles são detalhados nas subunidades e compostos em planos táticos das subunidades, das unidades e da Universidade.

No **Processo de Planejamento**, a equipe do Departamento de Planejamento realizou os *seminários de planejamento*, processo pelo qual cada unidade universitária e administrativa contou com apoio de pessoal capacitado para auxiliar e coordenar a formulação do planejamento estratégico da unidade. Durante os *seminários* a equipe participante foi



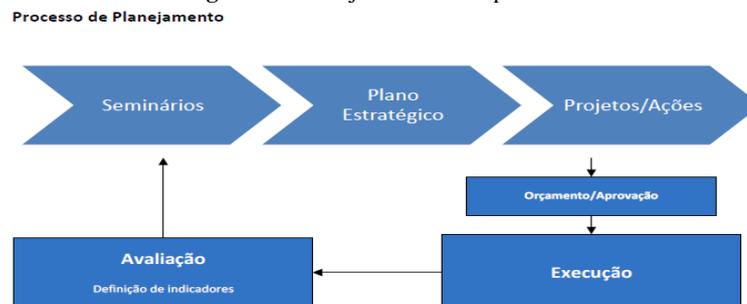
XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

estimulada a avaliar os pontos fortes e fracos de sua unidade, bem como suas ameaças e oportunidades, considerando como ambiente externo aquele onde ela não exerce poder e interno onde ela exerce. O **Processo de Planejamento** resultou no Plano estratégico da Unidade, neste além das análises já referidas conta com a identificação das Questões estratégicas. A partir destas foram derivadas **Ações/Projetos** que foram trabalhados para o cumprimento satisfatório de seus objetivos. Cada unidade participante elaborou seus projetos, que foram entregues ao Departamento de Planejamento, agrupados por afinidade e sistematizados pela equipe do planejamento através de um sistema de gerenciamento de projetos (GP-Web) para que fossem adequadamente acompanhados pelos seus gestores e por toda a comunidade, valorizando a transparência na gestão.

Após a aprovação das **Ações/Projetos** as mesmas deveriam ser executadas, e ao término de sua execução, avaliadas de acordo com os resultados esperados e indicadores definidos em cada projeto. Os resultados das avaliações serviriam como base para o próximo ciclo de planejamento da Universidade.

Figura 2 – Planejamento como processo.



Fonte: Elaborado pelos autores.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise criteriosa da experiência da UFSC na implementação de seu modelo de Gestão Estratégica aponta para elementos que influenciaram sua operacionalização. Visando evidenciar o conjunto destes elementos a partir de agora serão apresentados os principais resultados desta análise. Os atributos serão divididos em dois grupos principais: elementos que obstaculizaram e elementos que facilitaram o processo.

Os principais elementos que dificultaram o processo podem ser agrupados nos seguintes termos: Liderança, Autoridade, Capacitação, Sistemas, Descontinuidade Administrativa, Integração do Ciclo de Gestão, Orientação pela Demanda Interna, e Processo de Avaliação. Esses itens são apresentados e discutidos a seguir.

Liderança – o referencial teórico pesquisado aponta para o papel fundamental da liderança na maximização das chances de sucesso da implementação do planejamento



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

estratégico. A experiência vivida pela UFSC corrobora a base teórica. A decisão da implementação da gestão estratégica foi oriunda da administração central, preocupada em efetivamente responder as demandas da sua comunidade através da utilização progressiva de técnicas modernas de gestão. Entretanto a administração central, envolvida com um número de demandas muito grandes, particularmente derivadas do processo de expansão acelerada e da necessidade crescente de infraestrutura, não foi capaz de exercer em sua totalidade a liderança na condução deste importante processo. Sem um espaço destinado para a discussão do planejamento e de sua implementação efetiva, os esforços nesta direção muitas vezes não se concretizam. Talvez essa dificuldade se relacione a outro elemento identificado no processo, o do exercício de autoridade neste tipo de instituição, caracterizada por decisões colegiadas e estrutura administrativa matricial.

Autoridade – autoridade refere-se ao exercício de dominação, da forma racional legal weberiano, que é uma das características da organização burocrática moderna. Muito embora a administração pública seja uma referência teórica singular desse tipo de dominação, a análise do processo evidencia uma lacuna no exercício de autoridade na instituição. Universidades se caracterizam por se constituírem estruturalmente na forma matricial, com decisões que se dão normalmente de forma colegiada. Tal fato por si só não é impeditivo para o exercício da autoridade uma vez que tomada a decisão compete às estruturas o seu cumprimento no que diz respeito ao conjunto de suas atribuições. Entretanto o processo de implementação demonstrou uma grande dificuldade para que as decisões tomadas pelos diferentes órgãos colegiados fossem efetivamente seguidas para a boa condução do processo.

Capacitação – quando se trata de trabalhar num novo modelo é fundamental que todos os envolvidos no processo tenham uma compreensão adequada do que significam cada um dos termos e elementos deste processo. Isso significa que cada colaborador de cada unidade deve compreender como o Plano Estratégico da Instituição se relaciona com seu trabalho específico. Esta necessidade apontada na literatura foi encontrada na experiência empírica. A ausência de uma capacitação que atingisse grande parte da comunidade universitária constitui-se numa grande barreira na condução do processo. A ausência de uma estrutura adequada que pudesse suprir a necessidade de capacitação para os principais gestores envolvidos num curto espaço de tempo foi um dificultador, porém também foi geradora de soluções inovadoras de capacitação que serão apresentadas e discutidas posteriormente neste artigo.

Sistemas apropriados – o grande número de projetos gerado em uma instituição desse porte faz com que seja necessário um sistema informatizado adequado. Experiências de sucesso na implementação da gestão estratégica demonstram que a utilização de sistemas, não necessariamente complexos, facilita na gestão do processo e oferece maior governança. A UFSC iniciou seu processo adotando um sistema aberto (dotProject), substituído por outro também aberto (GP-Web) porém com recursos mais adequados no nível estratégico.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Entretanto nenhuma das escolhas, até a fase final, conseguiu entrar em operação no formato desejado. Muito embora hoje o sistema esteja operacionalmente funcionando na Universidade, ainda existe uma série de modificações que poderiam ser feitas e que levariam a uma utilização mais efetiva do mesmo. Destaca-se também a necessidade de que o sistema possa ser integrado com outros sistemas, inclusive do Governo Federal. Estes elementos, aliados à questão anterior, da capacitação, transformou a fragilidade do sistema em obstáculo no processo.

Descontinuidade administrativa – mudanças que ocorrem nos cargos administrativos, em cada substituição da gestão, são normais em organizações que elegem seus dirigentes. Quando se tratam de organizações em que o quadro administrativo permanente é deficitário e que poucos servidores detém conhecimento acerca das rotinas das estruturas esse fato pode ser bastante prejudicial para o processo de planejamento. Por outro lado, o processo de escolha dos dirigentes dessas instituições leva muitas vezes a escolha dos gestores para o campo da influência de aspectos de caráter político em detrimento de técnicos na escolha dos colaboradores e da estrutura de gestão. Esta limitação mostra a necessidade de adoção de ferramentas que reduzam a influência política. Neste sentido, a proposta elaborada foi a adoção de um calendário administrativo, em que a gestão possa ser orientada não pelo calendário político, mas sim pelas suas necessidades específicas.

Integração de todas as etapas do processo – A gestão estratégica procura integrar todos os elementos do ciclo de gestão, do planejamento a avaliação passando pela execução e monitoramento. Entretanto a experiência vivida pela universidade demonstrou que a gestão estratégica ainda não é percebida pela maioria das pessoas como um único processo. Percebe-se uma visão segmentada de cada etapa, descolada das outras.

Orientação pelas demandas internas – a Gestão Estratégica é concebida como uma ferramenta de gestão que trabalha todas as suas etapas voltada para a consecução dos objetivos organizacionais eleitos. A partir disso cada unidade executaria seus planos além do conjunto de suas atribuições rotineiras, dando sua colaboração para a consecução dos objetivos. Entretanto a experiência vivenciada pela UFSC mostra que ainda predomina o foco nas necessidades internas de cada unidade. Predomina, também, a visão de curto prazo, das demandas emergenciais, em detrimento da perspectiva estratégica de longo prazo. Apesar de se apontar para a falta de planejamento como principal causador de problemas na própria rotina das atividades operacionais, observa-se a incapacidade das estruturas de dedicar parte de seu tempo para de fato melhorar a gestão.

Processos Avaliativos – o comportamento refratário aos sistemas de avaliação ainda é dominante, apesar de as universidades estarem se adaptando a necessidade de serem avaliadas pelos órgãos externos. A gestão estratégica efetivada em sua concepção ampla necessita da internalização dos processos avaliativos.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Apesar do grande número de elementos que dificultaram a implementação da estratégia na universidade foram observados também um grande número de fatores catalisadores da mudança para esse novo modelo de gestão. Os que mais se destacaram são: Ambientes Virtuais para Aprendizagem com formação de Comunidades de práticas; incorporação do processo através da repetição de seus ciclos; ambiente externo propício para a utilização de novas ferramentas de gestão e a mudança do perfil do servidor nas universidades federais.

A utilização de **Ambiente Virtual de Ensino** se mostrou como ferramenta facilitadora na resolução dos problemas gerados pela falta de capacitação. O principal problema enfrentado era capacitar um grande número de servidores em um pequeno espaço de tempo. Essa dificuldade levou a organização a utilizar a ferramenta que já utilizava nas atividades de ensino no processo de capacitação. Apesar de estar em estágio inicial a experiência da utilização de espaços virtuais de ensino e aprendizagem se mostra promissora, multiplica as possibilidades de capacitação e o faz em um ambiente que permite a interação dos participantes fomentando a formação de comunidades de prática.

Outro fator positivo do processo de implementação da gestão estratégica se refere a **repetição dos processos** ao longo dos ciclos do modelo. Mesmo não estando totalmente implantado se percebe uma compreensão maior dos servidores na medida em que os ciclos se repetem dentro do estabelecido pela organização. É possível estimar, trabalhando numa perspectiva de curva de aprendizado, que essas repetições permitirão que o sistema tenha a inércia necessária para se estabelecer como processo contínuo e menos sujeito a pressões políticas.

O **ambiente externo** tem sido gerador de pressões para que as universidades adotem mecanismos de gestão mais racionais e eficientes. O marco regulatório do setor cada vez mais vincula plano e metas pactuadas, como o Plano Nacional da Educação e o Plano de Desenvolvimento Institucional. Na medida em que diferentes órgãos, de controle ou não, submetem a instituição a uma série de medidas para melhoria de gestão, aquelas que estiverem com modelos e sistemas mais apropriados, voltados para eficácia necessária para os entes da administração pública, serão recompensadas pelo seu esforço nessa direção.

Outra mudança relevante que vem ocorrendo nas instituições federais de ensino superior é a **transformação rápida do perfil de seus servidores**. Depois de um longo período sem reposição as universidades vêm recebendo um número bastante significativo de novos servidores. Esses apresentam o potencial para trabalharem em um ambiente de mudanças com mais facilidade. Esse aspecto vem facilitando a experiência da implementação da gestão estratégica, pois as pessoas são capazes de perceber as mudanças como oportunidades. Os servidores mais antigos vêm o planejamento com mais restrições, uma vez que já passaram por processos que não tiveram continuidade. Essa aparente vantagem em



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

relação à receptividade dos novos servidores ao processo se configura também como risco, pois a não continuidade do mesmo pode minar o entusiasmo dos novos servidores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou, através de um estudo de caso, analisar o processo de implementação de gestão estratégica numa instituição federal de ensino superior a luz das referências teóricas desse campo. A organização escolhida foi a Universidade Federal de Santa Catarina, e para isso foi utilizada uma abordagem qualitativa, numa perspectiva longitudinal que abrangeu quatro anos, com análise de dados secundários e observação participante. Os resultados encontrados convergem para o referencial teórico adotado, particularmente no que se refere aos aspectos de contexto que dificultam a implementação estratégica como liderança, capacitação do pessoal, ciclos descontínuos de gestão. Já no que diz respeito aos aspectos que facilitaram ou que podem auxiliar nesta implementação os atributos encontrados ainda não foram suficientemente explorados na base teórica, mas apontam para diversas possibilidades para melhorar as probabilidades de sucesso dessa experiência. Isso é bastante importante quando se discute gestão e planejamento, na perspectiva estratégica, dentro do setor público. As mudanças atuais demandam cada vez mais dos agentes públicos uma capacidade de responder a sociedade de uma forma eficaz e efetiva e sem uma gestão mais racional dos seus recursos a administração pública não será capaz de superar esse desafio.

Espera-se com os resultados deste trabalho poder contribuir no processo de melhoria e divulgação para as demais instituições de ensino superior, sejam elas públicas ou privadas. Em instituições que são normatizadas por conselhos, colegiados, câmaras e conduzidas por gestores eleitos pela comunidade universitária é fundamental contar com uma estrutura de gestão mais técnica e profissional. Com isso, apoiada na sua gestão, através da realização de seus sucessivos ciclos, com seus planos, sua execução, monitoramento e avaliação, será possível fazer com que essas organizações respondam de forma cada vez mais efetiva as necessidades da sociedade no que são suas competências centrais: o ensino, a pesquisa e a extensão.

REFERÊNCIAS

- ALDAY, H. E. C. O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. **Revista FAE v.3 n.2**, Curitiba, mai/ago 2000. p.9-16.
- ESTRADA, R. J. S.; ALMEIDA, M. I. R. D. A Eficiência e a Eficácia da Gestão Estratégica: Do Planejamento Estratégico à Mudança Organizacional. **Revista de Ciências da Administração v.9 n.19**, 2007. p.147-178.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

GUBERMAN, G.; KNOPP, G. **MODERNIZANDO A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO: O QUE A EXPERIÊNCIA DO PNAGE NOS ENSINA. II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA.** [S.l.]: [s.n.]. 2009. p. Painel 52.

GUBERMAN, G.; KNOPP, G. Monitorando & Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão: o que é praticado avalia? Disponível em: <trj.gov.br>. Acesso em: Outubro 2011.

MAINARDES, E. W.; MIRANDA, C. S.; CORREIA, C. H. A GESTÃO ESTRATÉGICA DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO MULTICASO. **CONTEXTUS - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 9, n. 1, p. 19-31, jan/jul 2011.

MEYER, V. PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA: VIABILIDADE NAS IES. **IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, 2004.

MEYER, V.; SERMANN, L.; MANGOLIM, L. Planejamento e gestão estratégica: viabilidade nas IES, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/>>. Acesso em: 2013.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico.** São Paulo: Bookman, 2004.

QUEIROZ, F. C. B. P.; QUEIROZ, J. V.; HÉKIS, H. R. GESTÃO ESTRATÉGICA E FINANCEIRA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO DE CASO. **IJIE – Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 98-117, julho 2011.

TAVARES, M. C. **Planejamento estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial.** São Paulo: Harbra, 1991.

TAVARES, M. C. **Gestão Estratégica.** São Paulo: Atlas, 2000.