

RENATA VIVIAN DE MIRANDA
LUÍS MORETTO NETO

**A importância da Gestão Estratégica para as Universidades
Públicas: O estudo de caso da Universidade Federal do Pampa**

Santa Maria

2020

A importância da Gestão Estratégica para as Universidades Públicas: O estudo de caso da Universidade Federal do Pampa

Renata Vivian de Miranda*

Luís Moretto Neto**

RESUMO:

O presente estudo teoriza sobre a importância da gestão estratégica para as universidades públicas, realizando uma análise crítica sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Pampa. É importante que o planejamento de uma instituição de ensino superior tenha uma abordagem estratégica capaz de gerar soluções para os desafios apresentados pela instituição, tornando possível acompanhar a implementação da estratégia institucional de maneira integrada, auxiliando as ações de pesquisa, ensino e extensão em prol do desenvolvimento econômico e social, construindo uma sociedade mais humana, ética e justa, comprometida com o bem-estar coletivo, buscando minimizar desigualdades, promovendo internacionalização, desenvolvimento e inclusão social. A importância desse estudo está diretamente relacionada com a gestão da Universidade Federal do Pampa, pois os resultados aqui apresentados podem contribuir para a adoção de estratégias de aprimoramento de um sistema de Gestão Pública marcado pela eficiência, eficácia, efetividade e legitimidade. Além disso, outras universidades públicas poderão beneficiar-se dos dados levantados pelo presente trabalho.

Palavras-Chave: Gestão Estratégica; Universidade, Administração Pública.

* Mestranda do Programa de Pós-graduação em Administração Pública da UFSM

** Professor Visitante do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da UFSM

1 INTRODUÇÃO

Historicamente as universidades são instituições burocráticas, formais e de difícil mudança em sua forma de trabalhar; sua gestão é moldada por interesses múltiplos e, muitas vezes, difusos, em relação aos seus propósitos institucionais. O planejamento pode contribuir para que essas instituições de ensino superior alcancem seus objetivos e aumentem a sua contribuição para a sociedade (Muriel, 2006). Para Silva et al. (2011) as universidades públicas brasileiras de maneira semelhante aos demais órgãos da administração pública do país, não estão familiarizadas com a atividade do planejamento, tais entidades são sensíveis a mudanças de políticas de governo e situação dos mercados, trabalhando com pouco planejamento institucionalizado; seus gestores atuam na solução de problemas imediatos à medida que esses vão aparecendo, sem o planejamento de longo prazo de suas atividades e objetivos.

Quem impõe as normas gerais de avaliação no sistema superior de educação no Brasil é o Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior (SINAES), regido pela Lei 10.861/04. Nesta perspectiva o Planejamento de Desenvolvimento Institucional (PDI), foi criado para ser um documento que busca nortear o caminho a ser seguido pelas Universidades no cumprimento de sua missão institucional e no alcance dos seus objetivos. O sistema está fixado em três pilares de mensuração: a avaliação das entidades, dos cursos e do rendimento dos estudantes. Resultados que são utilizados na avaliação dos cursos, dos professores e das universidades num todo.

Portanto, quando se refere as universidades de ensino superior, o PDI se torna um braço do planejamento estratégico, conforme Morais (1992), descreve que planejamento estratégico sendo procedimento contínuo de tomada de decisões que leva em conta os objetivos desejados.

Neste contexto o presente trabalho tem objetivo de analisar o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Pampa levantando indicadores e possíveis estratégias de operação. Além disso, tem-se como objetivo específico: i) levantar diagnóstico de gestão, ii) levantar elementos estruturais do processo de construção de uma possível implantação de um planejamento estratégico.

Como inovação nesse estudo destaca-se: o foco voltado a Gestão Estratégica apresentando ferramentas de gestão para um Plano Estratégico amplo que sustente, do ponto de vista gerencial e operacional, o Plano de Desenvolvimento Institucional exigido pelo SINAES, além de elevar a instituição a um patamar superior no que se refere à qualidade. Além disso, na abordagem de análise de contingenciamento, destacamos o posicionamento da universidade sob a perspectiva de não estar preparada para gestão de crise derivada de pandemia.

A importância desse estudo está diretamente relacionada com a gestão da Universidade Federal do Pampa, pois os resultados aqui apresentados podem contribuir para a adoção de estratégias de aprimoramento de um sistema de Gestão Pública marcado pela eficiência, eficácia, efetividade e legitimidade. Além disso, outras universidades públicas poderão beneficiar-se dos dados levantados pelo presente trabalho.

2 GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O processo de Planejamento Estratégico se constitui em uma ferramenta organizacional que serve de apoio para a tomada de decisão e para a interpretação do ambiente em que a organização está inserida (Kaplan e Beinhocker, 2003). Segundo Hrebiniack (2006), muitas organizações focam sua atenção somente no processo de formulação das estratégias e negligenciam a execução. (WHITTINGTON, 2002), como afirma Ackoff (1982, p. 60), “um plano tem pouco valor, se a organização a que se destina não é capaz de executá-lo”. A presença de uma liderança que acredita na implantação do Planejamento Estratégico faz com que as coisas aconteçam e é primordial para o seu sucesso (TREGOE e ZIMMERMAN, 1984; ULRICH, 2001; BOSSIDY, 2005; HREBINIACK, 2006), assim como a presença de uma cultura forte voltada à execução e alinhada com os métodos da implantação do Planejamento Estratégico influenciam na sua eficácia (SEMLER, 1988; FREITAS, 1991; HREBINIACK, 2006). Nesse sentido, o Planejamento Estratégico, para ser implantado de forma eficaz, precisa estar integrado à estrutura da organização (ACKOFF, 1982; TREGOE e ZIMMERMAN, 1984; HALL, 1984; MINTZBERG, 2003; HREBINIACK, 2006). Ainda, o compartilhamento das informações e a transferência de conhecimento também influenciam na execução, ou seja, o sistema de comunicação da organização atua efetivamente na ação (HREBINIACK, 2006).

Existem algumas dificuldades que são pertinentes a administração pública, e ao estado de maneira geral, a crise burocrática pública demonstra a realidade dos processos internos altamente burocratizados, estruturas fragilizadas, deficiências estratégicas e ainda problemas culturais como o patrimonialismo, clientelismo, corporativismo, fisiologismo e corrupção (KANUFRE; REZENDE, 2012). Além disso, pode-se encontrar resistência ao desconhecido, por parte dos agentes internos. Para Boyne (2002) o setor público possui um ambiente organizacional com características diferentes do setor privado. Para o autor o setor é caracterizado pela complexidade que permeia o conjunto de autores envolvidos os quais interagem uns com os outros sob pressão de diversas restrições e exigências internas e externas. Além disso, em algumas situações é comum encontrar planos plurianuais que são preenchidos de forma automática sendo considerados como planejamento estratégico, fato que deve ser observado pela liderança da organização. De acordo com Covey (2000) e Hrebiniack (2006), há pessoas que, mesmo ocupando cargos de chefia, não exercem liderança, o máximo que conseguem é obediência por coação ou por interesses particulares das pessoas a quem chefiam, enquanto há pessoas que exercem influência sobre as outras, independentemente de ocuparem cargos de chefia. Para Tregoe e Zimmerman (1984), Bossidy (2005) e Hrebiniack (2006) a presença de uma liderança que acredita na implantação do Planejamento Estratégico, e que faz as “coisas” acontecerem, é primordial para o seu sucesso.

3 A UNIPAMPA E SEU OLHAR VOLTADO A GESTÃO SOCIAL

A Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA – foi criada em 2006, dentro do programa de expansão do ensino superior público no Brasil. Está localizada em 10 cidades da região da metade sul do estado do Rio Grande do Sul: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. Em cada cidade está instalado um campus universitário, com cursos de graduação e pós-graduação. A determinação geográfica desta nova universidade levou em consideração seu papel estratégico como vetor do desenvolvimento, tanto na formação de recursos humanos qualificados quanto na disponibilização de serviços e realização de estudos e pesquisas na região.

A UNIPAMPA, segundo seu estatuto, é uma instituição social comprometida com a ética, fundada em liberdade, respeito à diferença e solidariedade. É um bem público que se constitui como lugar de exercício da consciência crítica, no qual a coletividade possa repensar suas formas de vida e sua organização política, social e econômica.

Neste contexto, a Universidade Federal do Pampa apresenta um olhar voltado a Gestão Social, que busca consenso nos processos decisórios dentro da instituição. Sua edificação passa pela dimensão dialógica da coalização dominante com a sociedade civil, orientados pela coprodução do bem público. Para alcançar objetivos institucionais num órgão público é necessário valorizar as diversas vozes que ali se encontram a fim de promover a colaboração eficaz dentro dos processos de trabalho, porém a gestão estratégica pode minimizar custos e entregar eficiência nos processos.

4 O PDI DA UNIPAMPA: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), além de ser um requisito legal, é o documento que caracteriza a identidade da instituição e busca nortear o caminho a ser seguido pela Universidade no cumprimento de sua missão institucional e no alcance dos seus objetivos atendendo os três pilares institucionais, ensino, pesquisa e extensão. Constitui-se em um importante elo para o planejamento e a respectiva gestão estratégica, com aperfeiçoamento dos macroprocessos e subprocessos de cada setor desta Universidade, buscando uma atuação pró-ativa de cada servidor bem como o alcance das metas pactuadas.

Com este instrumento, a Universidade busca desempenhar seu papel para atendimento das necessidades da sociedade, pois são oriundos dessa demanda. Portanto, o PDI é um instrumento que expressa as condições de atendimento de sua atividade-fim, procurando repensar, constantemente, as práticas pedagógicas e acadêmicas, pesquisas científicas e tecnológicas, pós-graduação, extensão, inovação, demandas do mercado de trabalho e a sua inserção nos cenários nacional e internacional.

Para tanto, o trabalho baseou-se na metodologia do ForPDI, uma plataforma aberta das Instituições Federais de Ensino Superior para elaboração, gestão e acompanhamento do PDI. A importância da elaboração deste documento para o planejamento institucional reside em vários aspectos, entre eles: oportunizar a identificação e a análise crítica da situação atual, consultando opiniões e sugestões de mudança; viabilizar e gerir coletivamente mudanças, aproveitando o comprometimento gerado por um plano elaborado coletivamente; aperfeiçoar

processos e qualificar os produtos e a possibilidade de formular mecanismos de integração entre áreas, setores e campi, contribuindo para a identidade institucional. Elaborado com esses objetivos, o PDI cumpre a função de articular planejamento e avaliação processual, explicitando evidências para identificar demandas, limites e possibilidades, sugerindo estratégias, servindo também como registro do caminho percorrido e das intenções futuras.

A Universidade sinaliza para o enfrentamento de diferentes desafios, buscando a viabilização do planejamento estratégico. Nesse sentido, as demandas originadas precisam ser pensadas e viabilizadas levando em consideração a busca por soluções inovadoras, visando ao cumprimento do seu papel social na busca da excelência. O desafio, portanto, consiste em manter a Instituição articulada com as demandas da sociedade.

Destaca-se a dificuldade de comunicação e colaboração dos atores sociais com a construção desse documento. Estrada (2000) aponta que a ausência de informação sobre o planejamento estratégico e cultura para o mesmo, são algumas dificuldades encontradas pelas universidades no momento de sua implantação. Segundo Motta (2007), na administração pública, dirigentes tendem a inserir suas opções pessoais como fator diferenciador. Desprezam, assim, não só o racionalmente instituído como também opções e conquistas de seus antecessores. A descontinuidade é justificada como necessária à inovação. Na verdade, resulta mais em garantir acesso a novos grupos de poder e ressaltar a liderança de uma pessoa e menos em modernizar a gestão.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Pampa para o período de 2019 a 2023, foi resultado de um processo participativo de todos campi e da Reitoria, que envolveu os docentes, servidores técnico-administrativos em educação, estudantes e colaboradores, com a presença do Reitor e Vice-Reitor, dos Pró-Reitores e Diretores vinculados à Reitoria da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e contou com uma Comissão Central para Elaboração do PDI da UNIPAMPA, responsável pela organização, compilação e elaboração desse documento plural e norteador das decisões estratégicas do que será adotado nos próximos anos. Observou-se que não houve consulta pública aberta à sociedade civil no processo de construção do PDI, fator que limita a instituição de obter um mecanismo de transparência que pode ser utilizado para obter informações, opiniões e críticas da sociedade a respeito do que esperam da universidade. É importante incentivar a participação da população nas questões de interesse coletivo, ampliar a discussão sobre o assunto e embasar as decisões sobre formulação e definição de políticas públicas. As organizações públicas devem conhecer as demandas de seus usuários.

4.1 DIAGNÓSTICO DE GESTÃO

O planejamento precisa ser precedido pelo diagnóstico de gestão. Os critérios de análise baseiam-se no PDI apresentado pela instituição e pela coleta de informações com servidores que elaboraram o documento. Segundo Motta (2007), compromissos formais institucionalmente estabelecidos necessitam ser renegociados a cada novo dirigente. Na verdade, não há contratos com instituições, mas com pessoas. O personalismo fragiliza as instituições públicas, deixando-as altamente vulneráveis e dependentes da pessoa de um único dirigente. Segundo Cecilio (2001), fazer planejamento é, então, fazer política a partir do

momento em que se escolhe como se quer, quem vai planejar e o que se vai planejar. Neste sentido, é possível observar que a ação de planejar está diretamente ligada ao processo político das decisões. 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 e dificulta o consenso (Araújo, 1996). Segundo Cunha (1995), o processo participativo do planejamento estratégico, essa visão fragmentada pode resultar em falhas no diagnóstico e em inconsistências entre as suas propostas.

Após coletar e analisar as informações mais relevantes no PDI da UNIPAMPA, observa-se a necessidade de implantação de uma ferramenta de gestão estratégica eficaz a fim de subsidiar um plano de Desenvolvimento Institucional mais sólido, observando 3 dimensões interdependentes: Análise do ambiente Interno, análise do ambiente externo e análise contingencial.

4.1.1 Análise do ambiente Interno

A análise interna para identificação dos pontos fortes e fracos da instituição exige dos participantes um esforço para repensar todos os aspectos inerentes à condução das atividades acadêmicas e administrativas. Após a identificação e confronto dos pontos fortes e fracos, os participantes poderão ser capazes de definir uma postura estratégica para a instituição. Esta fase de confronto é também definida como diagnóstico estratégico (Oliveira, 1988).

Como ponto forte a instituição apresenta o fato de ser uma universidade nova, com a possibilidade de construir um modelo de gestão próprio livre de uma cultura engessada, porém o fato de ser multicampi atendendo dez municípios diferentes e considerável distância geográfica, afeta a tomada de decisão no sentido de distribuição de recursos e multiplicidade de demandas envolvendo fatores sociais, políticos e econômicos distintos. Identifica-se como oportunidade, implantar um planejamento estratégico utilizando o perfil comportamental dos servidores que apresentam espírito de construção, justamente por ser uma instituição que está nascendo. Como ameaça, identifica-se o fato de estar localizada em uma zona de fronteira, onde os servidores concursados não conseguem se adaptar a cultura de cidades pequenas e muito distantes de suas cidades de origem.

Numa instituição de ensino superior pública devem-se seguir as leis, decretos, portarias e diversas normativas, sem estas, qualquer ato pode ser considerado nulo ou passivo de nulidade por não cumprir a legalidade. Por isso, existe uma maior dificuldade em conseguir executar integralmente um planejamento estratégico, uma vez que as ações ficam presas ao engessamento da lei (ALVES, 2018). A Universidade deve perseguir a institucionalização de políticas para a formação continuada docente, abrangendo os diferentes “fazer” do professor na educação superior, envolvendo a docência e gestão acadêmica. Essas ações estratégicas permitirão o alcance de melhorias nos processos de ensino.

A Universidade prevê a ampliação da oferta de cursos, procurando discutir a proposição de uma política que seja abrangente e viabilize o constante desenvolvimento, permitindo boas práticas de capacitação que estejam em consonância com o interesse da Instituição e com as constantes mudanças tecnológicas, políticas e econômicas, focando ações de capacidade técnica e operacional de trabalho, levando em consideração as lacunas de competências mapeadas por meio de processos de gestão por competências. Além disso, o

enfoque da qualificação e da capacitação, principalmente dos servidores que obtiveram os afastamentos parciais ou integrais, deverá estar em consonância com as necessidades de aprimoramento dos cargos e funções que o servidor desempenha na UNIPAMPA.

A realidade da Universidade só poderá ser desvelada, compreendida e transformada a partir do reconhecimento da peculiaridade de cada uma de suas dez Unidades e do protagonismo dos seus atores. Busca-se atender os critérios observados pelo SINAES, reconhecendo-as como referências de qualidade das Instituições de Ensino Superior. O Projeto de Avaliação vigente está adequado para atender as exigências estabelecidas pela Nota Técnica INEP/DAES/CONAES 65/2014 e a premissa de articular avaliação e planejamento institucional, proposta pelo SINAES.

4.1.2 Análise do ambiente externo

A análise externa procura verificar as oportunidades e ameaças à instituição, com o objetivo de fornecer subsídios para o centro se posicionar estrategicamente diante de seu ambiente. Ao analisarmos no ponto de vista de uma abordagem top-down que direciona o olhar do macro em direção ao micro, a visão começa de longe e uma lupa vai sendo colocada. Nesse contexto, o “macro” avalia todas as instituições de educação de ensino superior no Brasil. A partir de então, começa-se a olhar para o micro que seria simplesmente a universidade em si. Sendo assim, saber mais sobre como está a avaliação das principais universidades públicas do Brasil irá influenciar as ações estratégicas que deverão ser feitas pela Universidade Federal do Pampa.

Segundo Motta (2007) as organizações públicas devem conhecer as demandas de sua clientela. A organização pública existe para servir o indivíduo: deve centralizar suas ações na demanda do cliente e na sua escolha. É fundamental olhar a expectativa da sociedade em relação ao que se espera de uma universidade de excelência. Quanto mais alto for o nível de avaliação das universidades, mais difícil fica o nivelamento a um determinado patamar. Isso eleva o desempenho da instituição que busca planejar seus passos na direção de uma progressão na qualidade que entrega para a sociedade. Nesse contexto, existem órgãos governamentais que avaliam diversos aspectos em relação a qualidade do ensino em instituições públicas, como por exemplo: CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior que é uma fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil que atua na expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu em todos os estados brasileiros, o INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação e o CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico que é uma entidade ligada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações para incentivo à pesquisa no Brasil. Depois dessa análise de cenário, a estratégia top-down começa a considerar as peculiaridades de avaliação de cada instituição.

Na abordagem Bottom-up, que pode ser entendido como algo próximo a “de baixo para cima”, parte do micro para o macro, podemos considerar no cenário de uma universidade pública como principal ponto de foco os aspectos voltados a capacitação dos servidores e nível de produção científica. Só depois é que ela partirá para o resultado no ambiente macro

em que está inserida, pois esses fatores refletirão na captação de recursos para ensino, pesquisa e extensão, na qualidade do ensino oferecido e na satisfação da sociedade que usufrui dos serviços prestados por essa universidade.

Como ponto forte a instituição apresenta um quadro docente com doutorado de 81%, e estimula seus servidores para a qualificação constante. A multicampia também impacta no ambiente externo, considerando a dificuldade de captação de recursos. Identifica-se como oportunidade, a internacionalização pela proximidade com o Mercosul e como ameaça, o fato de estar concorrendo com instituições antigas e consolidadas, principalmente no que refere a obter recursos para se desenvolver e crescer como instituição e como referência em qualidade do ensino.

De acordo com o Índice Geral de Cursos (IGC), conceito calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) está entre as Instituições de Ensino Superior com as melhores notas do Rio Grande do Sul em relação aos cursos de graduação. Nesta análise, a Unipampa aparece como a quinta melhor Universidade do Rio Grande do Sul. O IGC refere-se sempre a um triênio, embora seja calculado e divulgado anualmente. Nos últimos quatro anos, a UNIPAMPA manteve-se com conceito 4. É importante ressaltar que o conceito máximo é 5. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) apresentou o melhor desempenho entre as universidades federais de todo o Brasil. No ranking geral das universidades, a UFRGS foi a segunda melhor do país, ficando atrás somente da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em São Paulo.

4.1.3 Análise contingencial

Morgan (1996) definiu a teoria da contingência como a adaptação da organização ao ambiente no qual ela está inserida. Os adeptos da teoria da contingência asseguram que as organizações devem ser vistas como um sistema aberto, em que possa adaptar-se às contingências do ambiente. Neste contexto, como a universidade está preparada para lidar com as contingências que ocorrem nas mudanças de cenário inerentes a administração pública?

Como exemplificação, a pandemia mundial referente ao vírus COVID-19 que estourou no Brasil em Março de 2020, desmontou todo o parâmetro de operação da instituição, fazendo a máquina pública parar, interrompendo o calendário acadêmico, revelando uma dimensão onde não existe nenhum controle sobre isso. É preciso estar preparado para não perder a estabilidade diante dos processos de gestão.

4.2 O PDI DA UNIPAMPA: UM ELEMENTO NORTEADOR DE GESTÃO

Na administração pública, o foco dos esforços devem estar concentrados em atender as demandas da sociedade e para que o desempenho governamental não seja prejudicado se faz necessário uma administração pública profissional, com agentes públicos devidamente capacitados para os cargos que ocupam, com um olhar atento ao bem-estar coletivo e entregando qualidade no atendimento ao cidadão contribuinte. Para Bryson e Alston (2011), o

processo de planejamento deve conter entre outras fases, a definição da identidade organizacional, a análise do ambiente, a definição de estratégias, a implantação das ações e análise de desempenho.

O planejamento estratégico é o caminho ideal para qualquer organização que deseja evoluir, ampliando sua capacidade de gestão e atingindo objetivos de maneira sustentável. É um instrumento de gestão utilizado pelas melhores universidades do mundo para orientar as decisões acadêmicas, administrativas e de investimentos (University of Cambridge, 2018, University of Oxford, 2018, THE 2018). Para isso se faz necessário o envolvimento de todas as pessoas que atuam na instituição, algo que requer clareza em duas dimensões: propósito e ambiente externo.

4.2.1 Propósito

A UNIPAMPA, integrando ensino, pesquisa e extensão, assume a missão de promover a educação superior de qualidade, com vista à formação de sujeitos comprometidos e capacitados para atuar em prol do desenvolvimento regional, nacional e internacional. Busca constituir-se como instituição acadêmica de reconhecida excelência, integrada e comprometida com o desenvolvimento sustentável, com o objetivo de contribuir na formação de cidadãos para atuar em prol da região, do país e do mundo.

Como valores, apresenta Ética; Transparência e interesse público; Democracia; Respeito à dignidade da pessoa e seus direitos fundamentais; Garantia de condições de acessibilidade; Liberdade de expressão e pluralismo de ideias; Respeito à diversidade; Indissociabilidade de Ensino, Pesquisa e Extensão; Ensino superior gratuito e de qualidade; Formação científica sólida e de qualidade; Exercício da cidadania; Visão multi, inter e transdisciplinar do conhecimento científico; Empreendedorismo, produção e difusão de inovação tecnológica; Desenvolvimento regional e internacionalização; Medidas para o uso sustentável de recursos renováveis; e Qualidade de vida humana.

O planejamento estratégico é parte de um processo contínuo de aperfeiçoamento, tanto do planejado quanto do executado, sendo que produzir um plano estratégico não é um exercício a ser executado apenas uma vez, devendo ser modificado e reescrito em intervalos de tempo determinados (FARRANT; FIELDEN, 1996).

O olhar voltado à Gestão estratégica gera os seguintes questionamentos: A perspectiva do propósito elaborado pelo PDI da Instituição está sendo atendida? Quais as variáveis que podem influenciar no processo de implantação de um planejamento estratégico eficaz? A missão e valores construídos por uma determinada gestão representa de fato a cultura da instituição?

O reconhecimento das condições regionais, aliado à necessidade de ampliar a oferta de educação superior gratuita, inclusiva e de qualidade nesta região, motivou a proposição dos dirigentes dos municípios da área de abrangência da UNIPAMPA a pleitear, perante o Ministério da Educação, uma Instituição Federal de Ensino Superior.

Observa-se então a necessidade de desenvolver ações para elaborar e executar um planejamento estratégico que permita o acompanhamento das mudanças do ambiente externo e que esteja alinhada aos propósitos institucionais. A atividade de controle surge como importante atividade de gestão, fomentadora de medidas de planejamento no setor, gerando

mecanismos e indicadores próprios para sua adoção por órgãos públicos (CAMBOIM; PAIVA; TARGINO, 2016). Atvars et al (2020, p.209) sugere a implantação de duas categorias de processos para serem planejadas: a implantação da avaliação institucional de todas as Faculdades e Institutos e a implantação de carreiras com processos sistemáticos de avaliação de docentes e de funcionários técnico-administrativos, com reconhecimento de mérito. Estes processos têm como objetivo estratégico a busca permanente da qualidade acadêmica, por meio de processos de análise qualitativa das atividades (DIAS SOBRINHO; BALZAN, 1995). Nesse contexto, a implantação de uma gestão estratégica levanta os seguintes questionamentos: O que a universidade pode entregar como diferencial competitivo em relação às melhores universidades do mundo? Que campo do ensino ela quer se tornar referência?

5 MÉTODO

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva. Segundo Gil (1994) a pesquisa descritiva busca, primordialmente, descrever as características de determinado fenômeno e estabelecer possíveis relações entre variáveis.

A escolha do tema da pesquisa ocorreu em função da pesquisadora ter participado do processo de implantação do modelo de gestão da Universidade Federal do Pampa e conhecer as deficiências do sistema. Após esta etapa, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental para o delineamento do objeto de estudo e construção do marco teórico. A pesquisa bibliográfica é uma etapa importante da pesquisa, uma vez que ela é “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes sobre o tema” (LAKATOS e MARCONI, 1999). A pesquisa de campo caracterizou-se por um estudo de caso na Universidade Federal do Pampa. De acordo com Yin (1994), o estudo de caso possibilita a investigação profunda de uma organização, com o objetivo de testar a validade das hipóteses ou questões de pesquisas construídas a partir de um referencial teórico. Além disso, é um modo de pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos em seu contexto real, quando os limites entre fenômeno e o contexto não estão claramente definidos, e no qual são utilizadas diversas fontes de evidência.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A gestão estratégica facilita a adoção de práticas gerenciais que viabilizam a entrega de resultados esperados pela sociedade. O grande desafio de um processo de implantação de um planejamento estratégico eficaz dentro de um órgão público é poder contar com lideranças que estejam dispostas a cumprir o papel de gestor em busca da excelência em gestão e não em buscar atender interesses próprios durante o período em que se encontra no cargo de liderança. Além disso, a busca pelo equilíbrio entre a gestão social e a gestão estratégica apresenta-se como um desafio constante dentro de instituições públicas, visto que a gestão estratégica apresenta características importantes que são as formalidades de comunicação, a proteção da informação a um grupo privilegiado de pessoas, que dentro do espaço público dificulta a intersubjetividade dentro das equipes de trabalho e o fato de ter como objetivo a maximização do lucro, fator que não é considerado pela administração pública. Mesmo assim, a gestão

estratégica apresenta-se como algo fundamental para assegurar o desenvolvimento e o cumprimento de um modelo de missão institucional, identificando claramente as demandas estratégicas para a administração a fim de definir um posicionamento único a ser alcançado no futuro.

A universidade pública por ser uma instituição que presta serviços à 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.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de Planejamento Estratégico se constitui em uma ferramenta organizacional que serve de apoio para a tomada de decisão e para a interpretação do ambiente em que a organização está inserida. Kaplan e Beinhocker (2003), Semler (1988) e Robbins (1978) consideram o Planejamento Estratégico uma das tarefas mais importantes dos executivos, já que o planejamento prepara os tomadores de decisão das organizações para agirem adequadamente diante dos inevitáveis momentos de desafio que o ambiente externo impõe.

O modo com que se concretiza o planejamento estratégico na Administração Pública é o Plano Plurianual (PPA). Este se caracteriza por apresentar programas meramente classificatórios, que possam não retratar as reais necessidades da gestão governamental. Em muitas situações, o PPA tende a ser utilizado como um instrumento/ferramenta de pouca utilidade para o acompanhamento do desenvolvimento das políticas de governo. A Administração Pública contemporânea é demarcada pelo desafio de alinhar o processo geral do planejamento estratégico com o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento (ERIG et al., 2010). No caso das Universidades públicas é utilizado o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que além de ser um requisito legal, é o documento que caracteriza a identidade da instituição e busca nortear o caminho a ser seguido pela Universidade no cumprimento de sua missão institucional e no alcance dos seus objetivos atendendo os três pilares institucionais, ensino, pesquisa e extensão.

A Universidade Federal do Pampa através de seus campi em Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana, vem cumprindo o seu papel institucional onde o PDI procurou ajustar as atividades de acordo com seus propósitos organizacionais. Pela natureza dispersa, as demandas são diversificadas e precisam ajustar-se de acordo com o entorno de cada município em que está inserida. Além disso, cumpre o papel de promover desenvolvimento regional integrado.

Na análise de ambiente interno, destaca-se como ponto forte a instituição apresentar o fato de ser uma universidade nova, com a possibilidade de construir um modelo de gestão próprio livre de uma cultura engessada, porém o fato de ser multicampi atendendo dez municípios diferentes e considerável distância geográfica, afeta a tomada de decisão no sentido de distribuição de recursos e multiplicidade de demandas envolvendo fatores sociais, políticos e econômicos distintos. Identifica-se como oportunidade, implantar um

planejamento estratégico utilizando o perfil comportamental dos servidores que apresentam espírito de construção, justamente por ser uma instituição que está nascendo. Como ameaça, identifica-se o fato de estar localizada em uma zona de fronteira, onde os servidores concursados não conseguem se adaptar a cultura de cidades pequenas e muito distantes de suas cidades de origem.

Na análise de ambiente externo, como ponto forte a instituição apresenta um quadro docente com doutorado de 81%, e estimula seus servidores para a qualificação constante. A multicampia também impacta no ambiente externo, considerando a dificuldade de captação de recursos. Identifica-se como oportunidade, a internacionalização pela proximidade com o Mercosul e como ameaça, o fato de estar concorrendo com instituições antigas e consolidadas, principalmente no que refere a obter recursos para se desenvolver e crescer como instituição e como referência em qualidade do ensino.

A UNIPAMPA, integrando ensino, pesquisa e extensão, assume a missão de promover a educação superior de qualidade, com vista à formação de sujeitos comprometidos e capacitados para atuar em prol do desenvolvimento regional, nacional e internacional, porém, o presente estudo de caso revelou que o processo de implantação do Planejamento Estratégico em Instituições Federais de Ensino Superior é realizado sob a ótica do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), mas não pode ser definido como planejamento estratégico. É importante que o planejamento de uma instituição de ensino superior tenha uma abordagem estratégica capaz de gerar soluções para os desafios apresentados pela instituição, tornando possível acompanhar a implementação da estratégia institucional de maneira integrada, auxiliando as ações de pesquisa, ensino e extensão em prol do desenvolvimento econômico e social, construindo uma sociedade mais humana, ética e justa, comprometida com o bem-estar coletivo, buscando minimizar desigualdades, promovendo internacionalização, desenvolvimento e inclusão social.

REFERÊNCIAS

- ACKOFF, R. L. Planejamento Empresarial. Rio de Janeiro: LTC - Livros técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.
- ALVES, João Firmino Soares Abreu. A importância do planejamento estratégico nas universidades públicas brasileiras. Colóquio Luso-Brasileiro de Educação-COLBEDUCA, v. 3, 2018.
- ARAÚJO, M. A. D. (jul/ago de 1996). Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 74-86.
- ATVARS, Teresa Dib Zambon et al. Gestão estratégica em instituições universitárias: desafios da universidade pública/Strategic management in university institutions: challenges of the public university. Brazilian Journal of Business, v. 2, n. 1, p. 207-227, 2020.
- BOSSIDY, L. A receita da execução. HSM Management, v. 4, n. 51, Ano 9, p. 40-44, jul./ago., 2005.
- BOYNE, G. A. Public and private management: what's the difference? Journal of Management Studies, n.39, 2002.
- CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. Gestão social versus gestão estratégica. Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, 2013.
- CGU. Planejamento Estratégico da UNICAMP: PLANES/UNICAMP. 2012. Disponível em: <<http://www.prdu.unicamp.br/areas2/planes/arquivos/pe-estrutura-consu2012>> Acesso em: 27 maio 2020.
- CECILIO, L. C. (abr/jun de 2001). Pensando o planejamento na universidade. RAE Light. Rio de Janeiro, v.8, n.2.
- COVEY, S. R. Mentalidade e habilidades de um líder. In: HESSELBEIN, F.; GOLDSMITH, M.; SOMERVILLE, I. Liderança para o século XXI. São Paulo: Futura, p. 159-168, 2000.
- Cunha, C. J. C. A. (1995). Planejamento estratégico em universidades. NEST- Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.
- DIAS SOBRINHO, J.; BALZAN, N.C. Avaliação Institucional: teorias e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.
- Estrada, J. S. (2000). Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública (tese de doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

HREBINIAK, L. G. Fazendo a estratégia funcionar: o caminho para uma execução bem-sucedida. Rio Grande do Sul: Bookman, 2006.

KANUFRE, R. A. M.; REZENDE, D. A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. Rev. Adm., São Paulo, v.47, n.4, p.638-652, dez. 2012. Disponível em: . Acesso em: 27 de maio 2020.

KAPLAN, R.S.; BEINHOCKERE, E. D. Os heróis do Planejamento Estratégico. HSM Management, n. 40, ano 7, p. 40-45, set./out., 2003.

MINTZBERG, H. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Rodrigo Marques de. Do planejamento estratégico à gestão estratégica. Cadernos de Administração, Belo Horizonte, v.1, n.1, nov. 1992.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. Revista de Administração Pública, v. 41, n. SPE, p. 87-96, 2007.

MURIEL, Roberta. Plano de desenvolvimento institucional – PDI: análise do processo de implantação. Brasil: Editora Hoper, 2006.

Oliveira, Djalma de P. R. de. Planejamento estratégico. São Paulo, Atlas, 1988

ROBBINS, S. P. O Processo administrativo: integrando teoria e prática. São Paulo: Editora Atlas, 1978.

SEMLER, R. Virando a própria mesa. São Paulo: Best Seller, 1988.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas et al. A pós-graduação e o desenvolvimento sócio-econômico: análise da gestão pública para a educação por meio dos orçamentos públicos federais. Revista do CCEI, v. 15, n. 28, p. 132-152, ago. 2011.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas et al. Contribuições do PDI e do planejamento estratégico na gestão de universidades federais. Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL, v. 6, n. 3, p. 269-287, 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de administração pública, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TREGOE, B. B.; ZIMMERMAN, J. W. A estratégia da alta gerência: o que é e como fazê-la funcionar. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

UNIVERSITY OF CAMBRIDGE MUSEUMS. Strategic Plan. Disponível em: . Acesso em 27 maio 2020.

UNIVERSITY OF OXFORD. Strategic Plan. Disponível em: Acesso em 27 maio 2020.

ULRICH, D. Credibilidade x Competência. In: DRUCKER, P. F. O Líder do futuro. 9. ed. São Paulo: Futura, p. 213-222, 2001.

WHITTINGTON, R. O que é estratégia. São Paulo: Thomson, 2002