

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENG. DE PRODUÇÃO

OS RUMOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
NA UNIVERSIDADE PÚBLICA

Um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria

TESE DE DOUTORADO
Rolando Juan Soliz Estrada

ORIENTADOR
Prof. Cristiano J. C. A. Cunha, Dr. rer. pol.

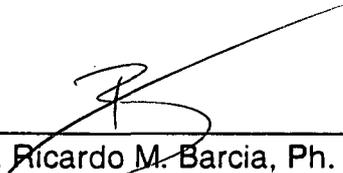
FLORIANÓPOLIS - SANTA CATARINA - BRASIL

2000

OS RUMOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA

ROLANDO JUAN SOLIZ ESTRADA

Esta Tese foi julgada adequada para a obtenção de título de Doutor em Engenharia de Produção, e aprovada na sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

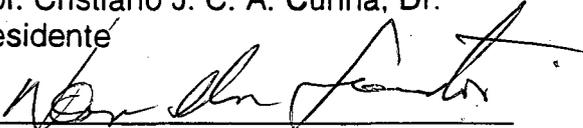


Prof. Ricardo M. Barcia, Ph. D
Coordenador

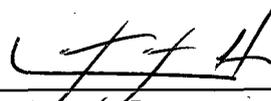
Banca Examinadora:



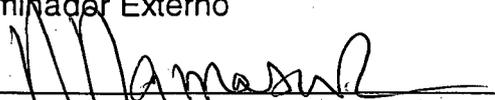
Prof. Cristiano J. C. A. Cunha, Dr.
Presidente



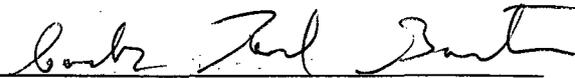
Prof. Nery dos Santos Dr.
Moderador



Prof. Carlos Ricardo Rossetto, Dr.
Examinador Externo



Prof. Ramaswamy Ramaswamy, Ph. D.
Examinador Externo



Prof. Carlos Raul Borenstein, Dr.
Examinador

DEDICATORIA

À Jaqueline, Mauricio, Pablo e
Manuela, que souberam dar, com muito
carinho, o suporte familiar necessário,
para o desenvolvimento deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho teve a contribuição e colaboração de algumas pessoas e instituições, as quais merecem meu agradecimento:

- ◆ ao Prof. Cristiano J. C. A. Cunha: pelos ensinamentos técnicos, teóricos e práticos; pela sinalização clara dos caminhos que deveríamos trilhar no desenvolvimento da pesquisa; pela oportunidade que nos deu de participar em diversas atividades acadêmicas; pela amizade sincera que nos brindou; e pelos sentimentos de respeito pessoal e profissional que nos mostrou durante a realização do trabalho,
- ◆ aos Professores: Nery dos Santos, Carlos Ricardo Rosseto, Ramaswamy Ramaswamy e Carlos Raul Borenstein, pelo desprendimento e colaboração com que realizaram a análise e sugestões que enriqueceram esta pesquisa, desde o Exame de Qualificação até a Defesa da Tese,
- ◆ à Universidade Federal de Santa Maria: Departamento de Engenharia Industrial, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Pró-Reitorias de Planejamento e Pós-Graduação e Pesquisa.
- ◆ à Universidade Federal de Santa Catarina: Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Programa de Pós-Graduação em Eng. Produção,
- ◆ à CAPES,
- ◆ aos colegas: Carmen e Elidio, Celia, Cristina, Cristiane, Ivan, Karina, Marizia, Luiz Carlos, Rudinei.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
INTRODUÇÃO	1
1.1 A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO	6
1.2 O PROPÓSITO E OS OBJETIVOS DO ESTUDO	8
1.2.1 Objetivo Geral	8
1.2.2 Objetivos específicos	9
1.3 DELIMITAÇÕES DO ESTUDO	9
CAPÍTULO 2	11
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1 A UNIVERSIDADE	11
2.1.1 Características da Universidade	11
2.1.2 As concepções de Universidade	14
2.1.2.1 Um centro de Educação	15
2.1.2.2 Uma Comunidade de Pesquisadores	16
2.1.2.3 Um Núcleo de Progresso	18
2.1.2.4 Um Modelo Intelectual	19
2.1.2.5 Um Fator de Produção	21
2.1.3 A Organização e Administração da Universidade	24
2.1.3.1 Modelo Burocrático	25
2.1.3.2 Modelo Colegiado	28
2.1.3.3 Modelo Político	29
2.1.3.4 Modelo da Estrutura Dual	30
2.1.3.5 Modelo Anárquico	31
2.1.3.6 Modelo Cibernético	32
2.1.3.7 Modelo dos Quadros Múltiplos	32
2.1.4 A Universidade Federal de Santa Maria	37
2.1.5.1 Estrutura Organizacional	41

2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	47
2.2.1 Conceitos.....	47
Estratégia	47
Visão Estratégica	51
Planejar e Planejamento	51
Estratégia Empresarial.....	52
Planejamento Estratégico	52
2.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA UNIVERSIDADE	56
2.3.1 O Processo do Planejamento Estratégico na Universidade.....	60
2.3.1.1 O Modelo de Bryson	62
2.3.1.2 O Modelo de Arguin	69
2.3.1.3 O Modelo de Cunha	73
2.3.1.4 Parâmetros para análise	79
2.3.2 A implementação do Planejamento Estratégico	80
2.3.3 Dificuldades na Implementação do Planejamento Estratégico ..	88
2.4 CULTURA ORGANIZACIONAL DA UNIVERSIDADE.....	91
2.4.1 Conceitos Básicos	91
2.4.2 Tipos de Cultura Organizacional.....	92
2.4.3 Fatores e Mecanismos que Influenciam e Desenvolvem a Cultura	97
2.4.4 A Cultura Organizacional da Universidade	98
CAPÍTULO 3	99
METODOLOGIA.....	99
3.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	99
3.2 QUESTÕES DE PESQUISA	99
3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	99
3.4 ETAPAS DA PESQUISA.....	99
3.5 PARTICIPANTES.....	99
3.6 COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	99

2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	47
2.2.1 Conceitos.....	47
Estratégia	47
Visão Estratégica	51
Planejar e Planejamento	51
Estratégia Empresarial.....	52
Planejamento Estratégico	52
2.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA UNIVERSIDADE	56
2.3.1 O Processo do Planejamento Estratégico na Universidade.....	60
2.3.1.1 O Modelo de Bryson	62
2.3.1.2 O Modelo de Arguin	69
2.3.1.3 O Modelo de Cunha	73
2.3.1.4 Parâmetros para análise	79
2.3.2 A implementação do Planejamento Estratégico	80
2.3.3 Dificuldades na Implementação do Planejamento Estratégico ..	88
2.4 CULTURA ORGANIZACIONAL DA UNIVERSIDADE.....	91
2.4.1 Conceitos Básicos	91
2.4.2 Tipos de Cultura Organizacional.....	92
2.4.3 Fatores e Mecanismos que Influenciam e Desenvolvem a Cultura	97
2.4.4 A Cultura Organizacional da Universidade	98
CAPÍTULO 3	100
METODOLOGIA.....	100
3.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	104
3.2 QUESTÕES DE PESQUISA	104
3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	105
3.4 ETAPAS DA PESQUISA	106
3.5 PARTICIPANTES.....	109
3.6 COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	110

3.6.1 Coleta de Dados	110
3.6.2 Análise dos Dados	112
CAPÍTULO 4	114
O PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	114
4.1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE 1986 A 1989	117
4.1.1 A concepção	117
4.1.2 O Modelo do Processo	120
4.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE 1990 A 1993	123
4.2.1 A concepção	123
4.2.2 O Modelo do Processo	124
4.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE 1994 A 1997	129
4.3.1 A concepção	129
4.3.2 O Modelo do Processo	130
4.4 SÍNTESE	132
CAPÍTULO 5	135
ANÁLISE DOS MODELOS DE PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	135
5.1 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA UFSM DE 1986 A 1989	136
5.2 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA UFSM DE 1990 A 1993	148
5.3 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA UFSM DE 1994 A 1997	159
5.4 SÍNTESE	165
CAPÍTULO 6	168
DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	168

6.1. AS DIFICULDADES E OS PARÂMETROS DE ANÁLISE.....	170
6.2. SÍNTESE.....	178
CAPÍTULO 7	180
SUMÁRIO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	180
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	197

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO	Pg
GRÁFICO 1 – Concepções de Universidade	24
GRÁFICO 2 – Estrutura Organizacional da UFSM (Resumo)	46
GRÁFICO 3 – Características do Planejamento Estratégico	54
GRÁFICO 4 – Modelo de Bryson	63
GRÁFICO 5 – Modelo do Prof. Cunha	74
GRÁFICO 6 – Modelos de Planejamento Estratégico	78
GRÁFICO 7 – Aspectos da Cultura na Universidade	99
GRÁFICO 8 – Concepção do Sistema de Planejamento 1986-1989	119
GRÁFICO 9 – Modelo de Planejamento Estratégico 1986-1989	122
GRÁFICO 10 – Modelo de Planejamento Estratégico 1990-1993	128
GRÁFICO 11 – Modelo de Planejamento Estratégico 1994-1997	131
GRÁFICO 12 – Análise do Modelo de PE 1986-1989	166
GRÁFICO 13 – Análise do Modelo de PE 1990-1993	167
GRÁFICO 14 – Análise do Modelo de PE 1994-1997	167
GRÁFICO 15 – Principais Dificuldades na Implementação	179

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – Dados Sobre a UFSM

ANEXO II – Estatuto da UFSM

ANEXO III – Regimento Geral da UFSM

ANEXO IV – Organograma da UFSM

ANEXO V – Questões das entrevistas

ANEXO VI – Roteiro e Métodos para o Estabelecimento da Política Global, dos
Objetivos e do Plano Operativo da UFSM

ANEXO VII – Plano Estratégico 87-89

ANEXO VIII - SIPPO – Sistema Integrado de Planejamento, Programação e
Orçamentação

ANEXO IX – Plano de Gestão 94/97

ANEXO X – Planos Estratégicos dos Centros

ANEXO XI - Formularios

RESUMO

Este trabalho tem como propósito realizar um estudo sobre a implementação do Planejamento Estratégico na universidade pública. Para isto utiliza a abordagem da pesquisa qualitativa através do uso da técnica de estudo de caso.

Para atingir os seus propósitos, o estudo identifica, descreve e analisa como o processo de Planejamento Estratégico está sendo implementado no contexto de uma universidade pública, mais especificamente na Universidade Federal de Santa Maria.

No desenvolvimento do trabalho, verificou-se, primeiro, qual o modelo de Planejamento Estratégico que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou para a elaboração de suas estratégias no período compreendido entre os anos de 1986 a 1997; a seguir, estabeleceu-se a forma pela qual foi implementado o processo do Planejamento Estratégico da universidade, para atingir suas metas e objetivos e finalmente se levantaram-se as principais dificuldades na implementação do Planejamento Estratégico da universidade objeto do estudo.

ABSTRACT

The following work aims at accomplishing a study about the implementation of Strategic Planning at the public university. It applies the approach of qualitative research through the use of the technic of case study

In order to reach its purposes the study identifies, describes and analyzes how the process of Strategic Planning is being implemented in the context of a public university, more specifically at the Santa Maria Federal University

During the development of this work it was first examined the pattern of the strategic planning which the Santa Maria Federal University used for the elaboration of its strategies in the period between the year of 1986 to 1997; after that it was established the way in which the process of strategic planning of the university was implemented in order to reach its targets and goals. Finally it found out the main difficulties in the implementation of the Strategic Planning of the studied university.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Na América Latina, um dos principais temas sócio-econômicos das últimas décadas está centrado na chamada "Crise do Estado Benfeitor", onde são questionados enfaticamente três pontos principais:

1. A capacidade do Estado em manter baixo sua esfera atividades produtivas e de serviços.
2. A responsabilidade dos órgãos oficiais em regulamentar as atividades privadas dos indivíduos ou das empresas.
3. A possibilidade de o Estado converter-se num ativo agente de redistribuição de recursos através do desenvolvimento de política sociais que permitam o acesso de amplos setores da população à habitação, saúde, educação, seguridade social, etc.

Esta linha de pensamento é apresentada por Filmus (1991) e corroborada por Rosthschild (1994) e Meyer Jr. (1997), ao afirmarem que a sociedade busca uma maior eficiência do Estado, retirando-lhe funções paternalistas que até agora vinha desempenhando. Pelo seu lado, o Estado, ao reduzir um pesado fardo econômico-financeiro e burocrático, procura desvencilhar-se de

papéis, funções e responsabilidades, através de políticas tais como privatização e reforma administrativa.

Nesse contexto, no Brasil, a partir da década de 80, após as diversas crises econômicas e políticas, uma vez deteriorada a capacidade de endividamento do país, e com sua redemocratização, surgem diversas vozes e movimentos, dentro do governo e da sociedade, para racionalizar os investimentos e procurar alcançar o equilíbrio econômico e a eficiência do Estado, terminando com o descontrole das finanças públicas, realizando cortes nos subsídios e nas verbas de manutenção dos diversos órgãos ligados ao governo ou dependentes dele.

Muitas destas vozes e movimentos certamente são devidas ao sistema democrático, que incentiva a participação e a interferência dos cidadãos nos setores públicos, respaldando decisões e orientações, que, em última instância, lhe dizem respeito, isto é, aquilo que os sociólogos e cientistas políticos qualificam como o processo de legitimação, ou seja, a aprovação e o reconhecimento dos indivíduos quanto às decisões emanadas dos diversos níveis de poder da esfera pública.

Como não poderia ser de outra maneira, a universidade pública brasileira também vem experimentando profundos questionamentos não apenas, como afirmam Durham (1993), Bryson (1995), Kaufman, Herman e Watters (1996), Ordorika (1995), Rowley, Lujan e Dolence (1997) e Schinini (1989), sobre seus objetivos e funções, mas também no que se refere a sua

estrutura, organização e administração, assim como sobre a eficiência e qualidade do seu trabalho, seus serviços, e a maneira como vem empregando os recursos oriundos da sociedade.

Dessa forma, a universidade está sendo atingida pelas mudanças do panorama político e econômico do país, que exigem das instituições universitárias uma maior eficiência no uso dos recursos, maior equidade no trato de grupos sócio-econômicos distintos, maior qualidade dos serviços educacionais prestados e maior capacidade de resposta às necessidades do setor produtivo e da sociedade em geral.

Para poder responder a essas pressões, questionamentos e desafios, que se configuram no cenário presente e futuro, tal como é abordado por Bozeman e Schmelzer (1994), a universidade realiza um intento para suprir as demandas da sociedade, iniciando um processo de mudança, e as mudanças têm sido planejadas tanto no campo acadêmico como no campo administrativo, como ressaltam Rosthschild (1976), Sheathelm (1991) e Steiner (1979).

No que se refere a sua administração, o processo de mudança se realiza através da implantação e adaptação de técnicas de gestão administrativa já utilizadas com sucesso pelas organizações privadas, pois na concepção de Meyer Jr.(1997), assim como as empresas, as universidades brasileiras estão necessitando de uma reformulação gerencial de maneira a posicionar-se de forma mais competitiva no ambiente.

Dessa forma, alguns processos administrativos já começaram a ser incorporados. Entre as principais técnicas cuja implantação foi iniciada encontra-se o planejamento estratégico, que, de acordo com Cunha (1996), consiste num processo de percepção ambiental, tanto externa quanto interna, e de uma análise sistemática dos pontos fortes e fracos da organização, assim como das oportunidades e ameaças do meio ambiente com o propósito de estabelecer objetivos, estratégias e ações que possibilitem o aumento de sua performance.

Da mesma forma, para Ansoff (1981), o Planejamento Estratégico é considerado como uma análise racional das oportunidades oferecidas pelo meio, dos pontos fortes e fracos das empresas e da escolha de um modo de compatibilização (estratégia) entre os dois extremos, a qual deve satisfazer do melhor modo possível aos objetivos da empresa.

Por seu lado, Gracioso (1996) complementa assinalando que o Planejamento Estratégico assume duas dimensões especiais:

- ◆ é voltado para o ambiente externo e visa conciliar a realidade do mercado com os recursos da empresa,
- ◆ procura estimular o raciocínio estratégico em todos os níveis decisórios da empresa, sendo que, através de uma metodologia de planejamento adequada, criam-se condições para que os executivos de linha (que vão executar o plano mais tarde) participem ativamente de sua elaboração e se comprometam com suas conclusões.

Cabe ressaltar, entretanto, que a implantação de novos processos administrativos nas universidades tem enfrentando algumas dificuldades e particularidades, como é apontado, entre outros, por Park (1997), Schwartzman (1991), Teixeira (1995), ou como observam Andrade (1993), Araújo (1996) e é enfatizado por Lang (1990):

"Certamente, há uma diferença ao administrar e planejar no âmbito das organizações lucrativas, pois os indicadores econômicos são bússolas mais precisas na medição da eficiência e da eficácia organizacional. Nas organizações não lucrativas, dentre as quais está a universidade pública, não há a mesma unanimidade quanto aos objetivos e sua relevância e quanto ao emprego de meios e instrumentos. Aqui, a administração e o planejamento precisam perder parte de sua rigidez técnica, impessoal, e incorporar uma componente mais complexo: a participação"

Este trabalho propõe-se a fazer um estudo sobre a implementação do planejamento estratégico na universidade pública.

1.1 A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

Um dos problemas importantes em qualquer Instituição de Ensino Superior é a necessidade de estabelecer um sistema de administração adequado e racional que garanta, entre outras coisas, que seja mantida uma organização flexível para responder às mudanças requeridas, que a missão e os objetivos sejam atuais, viáveis e operacionais e que também trate de satisfazer às expectativas pessoais dos membros da comunidade universitária. Pois, segundo Pinho (1986) e Karadima (1992), o êxito das universidades não depende somente das atividades realizadas pelos professores e pesquisadores, se não também da administração acadêmica e das atividades de tipo estritamente administrativo.

Entretanto, Meyer Jr. (1988a) adverte que, devido às particularidades de suas características organizacionais, as instituições públicas de ensino superior requerem uma teoria organizacional e administrativa próprias. Por seu lado, Keller (1983) corrobora esta advertência, afirmando:

"O tipo de administração que o ensino superior necessita não existe ainda. Porém, ele está sendo criado, passo a passo, por uma nova geração de diretores, pró-reitores e reitores, com base nos mais válidos elementos da administração empresarial, na mais moderna administração de serviço e nas últimas contribuições dos estudos das organizações, da psicologia, da pesquisa em administração e em campos semelhantes"

Na concepção de sistemas administrativos próprios, que possam ser utilizados por universidades e institutos de ensino, é importante ressaltar os trabalhos desenvolvidos, nos últimos anos, pelo National Center for Higher Educational Management Systems (NCHEMS) da Universidade Colorado, pela Organização Universitária Interamericana (OUI) Canadá, pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (NUPEAU), da Universidade Federal de Santa Catarina, além de outras Universidades (Columbia, Alabama, Los Andes na Colômbia, etc.) e outras organizações (OEA, UNESCO, CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e a ANPAE – Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação, etc).

Entretanto, ainda são muito poucos os trabalhos sobre planejamento estratégico na área da administração universitária, e são menos ainda, ou praticamente inexitem, os que tratam sobre o desenvolvimento do processo de implementação do mesmo.

Assim, este estudo tem uma importância teórica e prática. Teórica, porque, ao examinar a aplicação do planejamento estratégico na universidade pública, os achados do estudo poderão revelar as fraquezas e forças no processo, e este exame deverá produzir possíveis adaptações para o modelo de planejamento estratégico atualmente em aplicação e, se necessário, a criação de um novo modelo, enriquecendo assim a pouca literatura que existe e incentivando para que outros trabalhos possam ser desenvolvidos nesta área. De uma perspectiva prática, o estudo fornecerá subsídios sobre as questões da organização, para os administradores da universidade pública que estejam im-

plementando, ou estejam interessados em implementar o planejamento estratégico nas suas instituições.

Pode-se dizer, ainda, que a importância do presente estudo está alicerçada em dois pontos principais: na importância do planejamento estratégico na universidade e na necessidade de sua implementação, sendo que muito pouco tem-se escrito, pesquisado ou divulgado a respeito.

1.2 O PROPÓSITO E OS OBJETIVOS DO ESTUDO

O propósito deste trabalho é realizar um trabalho de pesquisa sobre a forma em que vem se desenvolvendo o planejamento estratégico nas instituições de ensino superior, mais especificamente na Universidade Federal de Santa Maria.

Em consequência, o estudo se propõe os objetivos que são descritos a seguir.

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar, descrever e analisar como o processo de planejamento estratégico está sendo implementado no contexto de uma universidade pública, mais especificamente na Universidade Federal de Santa Maria.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Verificar quais os modelos de planejamento estratégico que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou para a elaboração de suas estratégias no período compreendido entre os anos de 1986 a 1997.
2. Estabelecer a forma pela qual foi implementado o processo do planejamento estratégico da universidade para atingir suas metas e objetivos .
3. Levantar as principais dificuldades na implementação do planejamento estratégico na universidade.

1.3 DELIMITAÇÕES DO ESTUDO

Chizzotti (1995) tem salientado que

A delimitação do caso deve precisar os aspectos e os limites do trabalho a fim de reunir informações sobre um campo específico e fazer análises sobre objetos definidos a partir dos quais se possa compreender uma determinada situação.

Por seu lado, Haghette (1994) tem afirmado que as experiências positivas numa instituição não podem ser transferidas para outras, a não ser a médio ou longo prazo, pois a diversidade e a desigualdade impedem a difusão e a adoção globalizada de medidas administrativas bem sucedidas localmente.

Seguindo o mesmo raciocínio, Meyer Jr. (1988b), Arguin (1989) e Castro (1994) observam que a formulação e implementação do processo de planejamento em organizações universitárias terão características e implicações diferentes para cada tipo de universidade, face às suas peculiaridades, pois o que se denomina de universidade brasileira nada mais é do que um conjunto confuso, variado e heterogêneo de elementos de natureza desigual, e que muitas vezes são tratados como se fossem idênticos. Um modelo aplicado com sucesso em uma instituição não poderá ser transferido integralmente para outra, pois estará fadado ao fracasso. Logo, cabe a cada estabelecimento determinar seu próprio modelo, a partir de teorias clássicas sobre o assunto.

Isto posto, este trabalho está delimitado à Universidade Federal de Santa Maria, localizada na cidade de Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A UNIVERSIDADE

2.1.1 Características da Universidade

A organização universitária pode ser caracterizada, de acordo com Baldrige (1971), (1978), pelos seguintes aspectos:

Ambigüidade das Metas

As universidades geralmente têm metas vagas e ambíguas. Enquanto nas organizações lucrativas, onde os objetivos e metas são definidos, se constroem as estruturas de decisão para atingir sua finalidade, nas universidades, as estruturas de decisão têm que ser construídas para enfrentar a incerteza e o conflito com as metas.

As organizações acadêmicas "processam pessoas"

A sociedade entrega à universidade pessoas ou alunos que, para sua formação, recebem uma carga de informação e experiência, "transformando-os" em novos profissionais, que se integrarão novamente à sociedade. Estes clientes, que são do tipo "cliente-produto", geralmente têm grande influência no processo de tomada de decisões.

Tecnologia problemática

Uma vez que a universidade "transforma" ou "processa" pessoas, é muito difícil construir uma tecnologia que possa tratar com mentes, corpos e espíritos.

Tarefas econômicas dominadas por um alto profissionalismo

Os professores geralmente são funcionários altamente especializados, possuindo comportamentos que se contrapõem à burocracia tradicional, caracterizando-se por:

- ◆ exigir autonomia no seu trabalho;
- ◆ ter lealdade dividida entre suas convicções acadêmicas e sua atuação na organização;
- ◆ realizar uma diferenciação muito grande entre os valores acadêmicos e os valores administrativos, o que provoca contínuos conflitos entre professores e o corpo administrativo;
- ◆ reivindicar julgamento ou avaliação das suas tarefas apenas por seus "*pares*".

Corpo profissional fragmentado

Não existe um corpo profissional dominante, que tenha excessiva influência na tomada de decisão, pois as especializações dos professores são fragmentadas de acordo com os cursos oferecidos pelas universidades.

Vulnerabilidade ao ambiente

Todas as organizações complexas são vulneráveis às pressões externas, variando apenas o grau de autonomia que cada uma exerce. Nas universidades, este grau vai do independente ao subordinado. Assim, podem ser independentes quanto às decisões acadêmicas e subordinados quanto às decisões administrativas.

Por outro lado, Cunha (1995) realça que, além das características anteriores, podem ser adicionadas ainda outras, pois as universidades, principalmente as brasileiras, particularizam-se também, porque:

- ◆ os grupos de profissionais atuam de modo independente e compartilham os mesmos recursos;
- ◆ a estrutura de poder é mal definida;
- ◆ os objetivos são mal definidos;
- ◆ o corporativismo é muito forte;
- ◆ as mudanças dos principais administrados são freqüentes;
- ◆ as considerações políticas podem dominar;
- ◆ a tomada de decisão é incrementalista;
- ◆ o sistema de avaliação é limitado;
- ◆ muitos grupos de interesse tentam influenciar as decisões;
- ◆ as mudanças geralmente ocorrem com reações e crises.

2.1.2 As concepções de Universidade

As concepções da universidade referem-se àquelas coerentes que precedem à instituição universitária, não abrangendo, portanto, as modalidades de organização que serão objeto do próximo item.

Dreze e Debelle (1983), e Rossato (1996) dividem estas concepções em dois grandes grupos: o *idealista*, ou Universidade do Espírito, onde se pode falar realmente da idéia de universidade, e o *funcional*, ou Universidade do Poder, onde se fala sobre a função da universidade.

No primeiro grupo, o idealista, encontram-se três visões diferentes, nas quais a ênfase é dada ao ensino, à pesquisa e à conjugação entre a pesquisa e o ensino, respectivamente. A primeira visão nos conduz a uma universidade cuja caracterização se dá como um *Centro de Educação*, sendo a Inglaterra um dos seus principais expoentes. A segunda nos leva a uma universidade composta por *Uma Comunidade de Pesquisadores*, cujo representante principal é a Alemanha. A terceira visão nos mostra uma universidade caracterizada por *Um Núcleo de Progresso* e é representada pelos Estados Unidos da América.

No segundo grupo, o funcional, a relevância é em relação aos serviços a serem prestados à nação, encontrando duas visões ou preocupações: as sócio-políticas e as sócio-econômicas. A primeira nos mostra a universidade como um Modelo Intelectual, e a segunda como um Fator de Produção, sendo a França e ex-URSS seus respectivos representantes.

2.1.2.1 Um centro de Educação

De acordo com Farmer (1950), desde a Idade Média tem se difundido o princípio de que os conhecimentos teóricos, para serem conservados e perpetuados, merecem ser confiados a instituições especiais, isto é, universidades, dando-se mais importância à conservação e transmissão do saber do que ao seu progresso, à generalidade mais que à especialização e à autonomia da instituição mais que ao espírito de serviço.

No século passado, o principal defensor desta concepção foi o inglês John Henry (1947), também conhecido como Cardeal Newman, através do trabalho *The Idea of University*. De acordo com Dreze & Debelle (1983), esta concepção foi reafirmada mais recentemente pelo Grupo de Professores da Universidade de Oxford, no relatório da conferência *The Expanding University*, realizada em 1961.

Assim, Henry (1947) enfatiza textualmente:

| *A universidade é um lugar de ensino do saber universal. Isso implica que seu objetivo é... a difusão e a extensão do saber antes que seu avanço. Se uma universidade tivesse por objetivo a descoberta científica e filosófica, não vejo por que ela devesse ter estudantes.* |

Do exposto também se desprende que, dentro da universidade, a conservação e transmissão do conhecimento constituem uma tarefa autônoma e desligada da pesquisa científica, pois a universidade é um lugar de ensino,

sendo que a Pesquisa e o Ensino, além de serem funções distintas, também são habilidades diferentes que dificilmente se encontram na mesma pessoa.

A principal tarefa da universidade seria, então, a formação de espíritos de uma forma religiosa, moral e intelectual, através de uma educação universal e liberal, visando ao desenvolvimento da pessoa de forma integral.

Isto caracteriza, portanto, uma formação mais intelectual que profissional, onde os alunos aprendam os princípios em vez das particularidades.

2.1.2.2 Uma Comunidade de Pesquisadores

O principal defensor desta concepção de universidade é o intelectual alemão Jaspers (1961) que, durante muito tempo, trabalhou no estudo "Idéia da Universidade".

Esta concepção parte do princípio de que *a humanidade aspira à verdade*, e a busca da verdade deve ser uma tarefa que os jovens devem aprender junto aos mais experientes para poder renovar e perpetuar o esforço, para prolongá-la também na vida concreta. Portanto, a universidade tem por tarefa procurar a verdade na comunidade dos pesquisadores e estudantes.

Assim, como afirma Jaspers (1961):

...a universidade não poderá prosseguir na descoberta da verdade sem reconhecer a pesquisa científica como tarefa primeira ...

Logo, deve ser feito o máximo possível para priorizar os trabalhos científicos e seus pesquisadores, sendo que para isto devem ser levados em conta dois princípios: *a unidade do saber e a unidade da pesquisa e do ensino*.

Isto significa que a universidade deve estar articulada para representar todos os conhecimentos e integrar os pesquisadores numa rede de relações que os aproxima da unidade e os confronta com a totalidade. Quanto ao segundo princípio, o ensino universitário é tido como uma iniciação à pesquisa, pois a transmissão dos conhecimentos e a atitude científica são essenciais ao progresso da ciência, visto que a continuidade do trabalho científico exige a iniciação de novos pesquisadores na atividade científica.¹ Na medida que se desenvolve a mentalidade de pesquisa, a universidade deixa de dar apenas uma simples instrução para dar uma verdadeira formação.¹ Neste caso, a atitude científica passa a ter uma dimensão ética e desenvolve as qualidades morais, primeiro pela educação objetiva e, segundo, pela experiência. Dessa forma, uma comunidade de pesquisadores se torna automaticamente um meio de formação.

Outro ponto importante nesta concepção de comunidade de pesquisadores é o que se refere à *liberdade acadêmica*, que pressupõe a ausência de censura intelectual. A liberdade acadêmica para o estudante pode significar que ele é responsável por si mesmo, devendo seguir os mestres com espírito crítico. Já para o professor significa que ele goza da liberdade de ensinar e pode escolher livremente as formas de ensino. Ele personifica a autonomia da instituição. Por seu lado, para a universidade, a liberdade acadêmica significa

autonomia administrativa e liberdade para a organização se administrar a si própria.

Resumindo, pode-se dizer que, para os defensores desta concepção, a universidade deveria ser o centro de gravidade do universo científico.

2.1.2.3 Um Núcleo de Progresso

A concepção de universidade como um Núcleo de Progresso tem seu principal defensor em Whitehead (1929), que trabalhou nas Universidades de Cambridge e Harvard. Se nas duas concepções anteriores o ponto de partida é a aspiração do indivíduo ao saber e aspiração da humanidade à verdade, neste caso tem-se a aspiração da sociedade ao progresso.

Para a realização do progresso de uma nação, deve existir uma conjugação de todos os elementos progressistas que a compõem, e, como afirma Whitehead (1929)

As universidades são os principais agentes da fusão de atividades progressivas num instrumento eficaz do progresso.

(Logo, a cultura e a ciência devem desembocar numa ação que encontre a vontade de progresso, em vez de serem apenas fins em si mesmas. Dessa forma, as condições de progresso poderão, ocasionalmente, determinar os objetivos da universidade, pois é através da sociedade que a universidade dará sua contribuição para o progresso da humanidade. |

Para poder trilhar este caminho, a universidade deve estimular a criatividade e realizar a simbiose entre o ensino e a pesquisa, pois a universidade tem como uma de suas tarefas principais conjugar a imaginação e a experiência, o entusiasmo criador e a ciência adquirida, para poder realizar uma reflexão inventiva sobre as formas do saber. Então, a universidade deve fazer a ligação entre duas atividades importantes: de um lado, a conservação e transmissão da ciência adquirida e, de outro, a pesquisa criadora.

Logo, a universidade deve encorajar simultaneamente a pesquisa fundamental nas disciplinas de base e a pesquisa interdisciplinar. Em matéria de ensino, deve colocar em destaque a aquisição imaginativa dos conhecimentos. Dessa forma, o corpo de professores deve ser altamente qualificado e deve aliar a criatividade à competência científica, e os alunos devem ser colocados sob a influência intelectual destes mestres.

2.1.2.4 Um Modelo Intelectual

Existe uma dificuldade muito grande em formular um conceito da universidade francesa, sendo necessário remontar às idéias que Napoleão (1939) tinha ao respeito do ensino e que deixaram profundas raízes, para encontrar as origens de sua concepção, pois embora tenham existido diversas reformas no decorrer do tempo, os traços fundamentais da universidade de 1815 ainda permanecem.

Napoleão tinha uma idéia totalitária sobre o poder, que ia até a *dominação das almas*. Era pela instrução que deveria se operar esta espécie de *napoleonização* das consciências, ou, como expõe Aulard (1911)

... ele (o Imperador) queria basear seu despotismo sobre as almas e... uma instrução pública fortemente centralizada e dada pelo Estado, ou sob a vigilância do Estado, pareceu-lhe o meio eficaz para formar as almas.

Assim, a universidade, através da corporação organizada de professores, toma o papel de *guarda civil da inteligência*, visto que é ideologicamente subjugada ao poder e tem que assumir a função de conservação da ordem social pela difusão de uma doutrina comum.

O modelo ideológico desta doutrina comum ou mentalidade geral idêntica foi estabelecido por Napoleão (1806), quando divulga que o ensino na universidade terá como base:

1º os preceitos da religião católica;

2º a fidelidade ao imperador, à monarquia imperial, depositária da felicidade dos povos, e à dinastia napoleônica, conservadora da unidade da França e de todas as idéias liberais proclamadas pela Constituição;

3º a obediência aos estatutos do corpo docente, que têm por objeto a uniformidade da instrução, e que concorrem para formar para o Estado os cidadãos ligados à sua religião, a seus princípios, à sua pátria e à sua família.

Para a sustentação desta base doutrinária, o Estado deverá dispor de uma corporação de professores submissos que mantenham o monopó-

lio do ensino superior. A corporação de professores deverá ter princípios fixos, isto é, um corpo de doutrinas que não varie nunca e uma corporação de professores que não morra nunca.

Nesta concepção, o conceito antigo de Universidade adquire um sentido novo, pois designa uma corporação à qual está reservado o monopólio da instrução pública e está encarregada, exclusivamente, do ensino e da educação pública em todo o Império.

Por esta ótica, de acordo com Dreze e Debelle (1983), a pesquisa fica relegada a um lugar muito pequeno, pois, à medida que ela questiona sempre o conhecimento adquirido, ela é incompatível com a missão dada por Napoleão ao ensino superior. Ao mesmo tempo, desde o período napoleônico, as faculdades parecem ter ficado isoladas, o que leva à presença de faculdades sem universidade. A conseqüência mais grave desta concepção seria quase o desaparecimento da universidade propriamente dita.

2.1.2.5 Um Fator de Produção

A concepção da Universidade como um Fator de Produção foi desenvolvida na Ex-U.R.S.S., que estava interessada na finalidade e nas tarefas do ensino superior como um fator estratégico na transformação da sociedade e, como foi citado por Grant (1961), definia em sete pontos essas finalidades:

1. Formar especialistas altamente qualificados, educados no espírito do marxismo-leninismo, bem a par das realizações científicas e tecnológicas mais recentes, no país e no estrangeiro, e dos aspectos práticos da produção, capazes de utilizar ao máximo a tecnologia moderna e de inventar a do futuro.
2. Levar a termo as pesquisas que contribuirão para resolver os problemas criados pela edificação do comunismo.
3. Produzir manuais e instrumentos didáticos de alta qualidade.
4. Formar professores e pesquisadores.
5. Assegurar uma formação avançada aos especialistas, diplomados pelo ensino superior e ocupados nos diversos setores da economia nacional, das artes, da educação e dos serviços de saúde.
6. Difundir os conhecimentos científicos e políticos entre a população.
7. Estudar os problemas ligados à utilização dos diplomados e ao melhoramento de sua formação.

Nesta concepção, o ensino, que deve ser funcional, e a pesquisa universitária se movem num quadro ideológico preciso e têm uma finalidade social e política bem delimitada. Ou seja, o ensino superior tem por tarefa primordial dar sua própria contribuição ao crescimento econômico da nação de forma paralela e conjugada com o esforço realizado pela indústria e a agricultura.

Assim, o ingresso na universidade e a formação de especialistas são planejados de forma rigorosa, em função das necessidades da economia nacional.

A universidade, como destaca Tioulpanov (1962), deve estar também encarregada de difundir os conhecimentos científicos e políticos entre a população, iniciando pelos próprios estudantes. Assim, nos planos de estudo eram previstos o ensino da história do partido comunista da União Soviética, da economia política, do materialismo dialético e histórico, não esquecendo que a universidade deve estar próxima da vida e da produção e que a formação teórica dos especialistas deve estar de acordo com as realizações recentes da ciência e da técnica.

Por esta concepção, o ensino superior pode ser submetido regularmente a modificações e reorientações pelas autoridades centrais devido a novos objetivos e em razão dos desempenhos anteriores.

A seguir, o Gráfico 1 mostra um quadro sinóptico, descrito por Dreze e Debelle (1983), sintetizando as cinco concepções anteriormente apresentadas.

CONCEPÇÕES	UNIVERSIDADE DO ESPÍRITO			UNIVERSIDADE DO PODER	
	Centro de Educação	Comunidade de Pesquisadores	Núcleo de Progresso	Modelo Intelectual	Fator de Produção
Autor	J. H. Newmann	K. Jaspers	N. Whitehead	Napoleão	Cons. Min. URSS
Finalidade	Aspiração ao saber	Aspiração à verdade	Aspiração ao progresso	Estabilidade política do estado	Edificação da soc. comunista
Concepção	Educação liberal através do saber universal	Unidade da pesquisa e do ensino no centro das ciências	Simbiose da pesquisa e do ensino a serviço da imaginação criadora	Ensino profissional uniforme, confiado a um grupo de profissionais	Instrumento funcional de formação profissional e política
Organização	-Pedagogia do desenvolvimento intelectual. -Internato e <i>tutors</i>	-Sã organização da faculdade -Liberdade acadêmica	-Corpo docente criador -Estudantes capazes de aplicar princípios gerais	-Hierarquia administrativa -Programas uniformes	-Controle da oferta de diplomados -Apelo a todas as forças produtivas da nação
Quanto ao problema da massa	Rede diversificada de instituições de ensino superior no seio da qual as universidades conservam sua originalidade			Rede oficial uniforme para a massa e a elite	Adaptação do número às necessidades da economia e diversificação das instituições

GRÁFICO 1 – CONCEPÇÕES DE UNIVERSIDADE
Fonte: Dreze e Debelle (1983)

2.1.3 A Organização e Administração da Universidade

Diversos pesquisadores, através de vários modelos, têm tentado explicar como se desenvolve a Organização e Administração da Universidade. Para efeito deste estudo, serão apresentados os modelos denominados de tradicionais e aqueles outros modelos que surgiram como alternativa ou derivação dos modelos tradicionais.

Os modelos considerados *tradicionais* são:

- ◆ Modelo Burocrático

- ◆ Modelo Colegiado
- ◆ Modelo Político

Existem diversos *outros* modelos, entretanto, serão salientados apenas aqueles que os principais estudos têm considerado como importantes, quais sejam:

- ◆ Modelo da Estrutura Dual
- ◆ Modelo da Organização Anárquica
- ◆ Modelo Cibernético
- ◆ Modelo dos Quadros Múltiplos

2.1.3.1 Modelo Burocrático

Na teoria clássica sobre a burocracia, tal como a descreve Weber (1978), são apresentadas as principais características deste modelo, conforme seguem:

1. Missão organizacional claramente definida.
2. Racionalidade implícita, isto é, as decisões são feitas baseadas numa revisão analítica das informações disponíveis, sendo que a escolha final entre as diversas alternativas apresentadas recai sobre a que apresenta melhor relação custo-benefício.
3. Salários e promoções baseadas nas qualificações de forma que os mais qualificados ascendem ao topo.

4. Cadeia de comando fluindo da autoridade investida no topo até os escalões inferiores.
5. Regras e tarefas claramente definidas.
6. Decisões políticas elaboradas no topo e comunicadas às unidades inferiores da organização através de canais de comunicação claramente estabelecidos.
7. Decisões de rotina elaboradas dentro de procedimentos estabelecidos e usualmente delegadas aos escalões ou unidades inferiores.
8. Poder teoricamente equiparado à autoridade legítima.

Tanto Stroup (1966), quanto Blau (1973), (1974), Leitão (1985) e Mintzberg (1995), entre outros, acreditam que o modelo burocrático é o que mais se assemelha à organização e administração praticada nas organizações de Ensino Superior. Essas organizações são burocráticas, em grande parte, porque a sociedade que as rodeia é burocrática, isto é, as organizações de Ensino Superior refletem a organização das outras organizações burocráticas da sociedade.

A realidade organizacional da universidade se assemelha com a configuração estrutural que Mintzberg (1995) denomina de Burocracia Profissional.

Na Burocracia profissional:

- ◆ os especialistas têm treinamento elevado e é dado a eles considerável controle sobre seu trabalho;

- ◆ o controle do próprio trabalho leva o profissional a atuar relativamente independente dos colegas, mas muito perto dos clientes aos quais serve;
- ◆ a estrutura da organização é essencialmente burocrática e a coordenação é obtida no delineamento de padrões que determinam o que e para que ser feito, isto é, são estabelecidos padrões universais que devem ser ensinados pelas universidades e utilizados por todas as burocracias da profissão;
- ◆ os processos de trabalho são muito complexos para serem padronizados, pois os resultados do trabalho profissional não podem ser facilmente medidos e, assim, não se prestam para a padronização;
- ◆ a autoridade de natureza profissional é muito enfatizada, levando-nos ao poder da perícia;
- ◆ os profissionais controlam seu próprio trabalho e também buscam o controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam;
- ◆ freqüentemente são encontradas duas hierarquias paralelas, a acadêmica e a administrativa; uma democrática, de baixo para cima, para os profissionais e outra burocraticamente mecanizada de cima para baixo, para assessoria de apoio. Embora estas estruturas sejam paralelas, elas são freqüentemente fonte de conflitos.

Entretanto, Blau (1973), (1974) salienta que, embora as universidades tenham características burocráticas, como a divisão do trabalho e a hierarquia administrativa, existem diferenças consideráveis entre elas com relação a outras organizações burocráticas, como o grau de descentralização administrativa da autoridade e a falta de outros atributos burocráticos, como a supervi-

são do trabalho, regras detalhadas sobre o desempenho e responsabilidade acadêmica.

2.1.2.2 Modelo Colegiado

O modelo colegiado é abordado por alguns estudiosos das organizações de ensino superior, tais como Millet (1962), (1978), (1980), Goodman (1962) Bess (1988) e Etzioni (1989), Angiello (1997), os quais sustentam que as qualificações dos profissionais, a falta de regras claramente definidas e a ambigüidade organizacional são de tal forma que as decisões deveriam ser tomadas pela obtenção do consenso entre os profissionais e os administradores, isto é, a base deste modelo está no compartilhamento da administração da organização.

Para Millet (1962), a base da organização das universidades é a comunidade, onde o poder é compartilhado por professores, estudantes e administradores. Quanto aos conflitos que possam ser gerados por este colegiado, ele não acredita que o colegiado seja uma exceção na luta pelo poder dentro das organizações, pois os conflitos são características de todas as sociedades organizadas, sendo o mesmo uma evidência do processo dinâmico de crescimento ou declínio.

No trabalho sobre as *Organizações Especializadas*, Etzioni (1986) acredita que o conflito se resolve pela divisão de responsabilidade, de forma que as atividades-fins são controladas pelos especialistas, as atividades-meio,

pelos administradores e a estrutura total é supervisionada por alguém com maior capacidade administrativa e autoridade que um especialista médio. e com mais autoridade e competência profissional que o administrador médio.

2.1.2.3 Modelo Político

O modelo político pode ser atribuído aos trabalhos desenvolvidos inicialmente por Baldrige (1971), (1983), e mais tarde modificado por ele e seus colegas Curtis, Ecker & Riley (1978). Para ele, as universidades são o único tipo de organização profissional que difere das principais características das organizações industriais, empresas governamentais e firmas de negócios, sendo que as premissas básicas que se destacam no modelo político são:

- ◆ o conflito é natural e deve ser esperado em qualquer organização complexa;
- ◆ nas organizações de ensino superior, encontram-se diversos blocos de poder e grupos de interesse que se esforçam para garantir a prioridade de seus valores e metas;
- ◆ muitas das decisões principais são controladas por pequenos grupos da elite do poder;
- ◆ a tendência democrática é similar à da sociedade em que está inserida;
- ◆ a pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos ultrapassa os limites da autoridade formal do sistema burocrático;

- ♦ interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões dentro da universidade.

Após a apresentação anterior dos três modelos de organização e administração mais tradicionais, a seguir são descritos sucintamente outros modelos que tentam explicar a organização da universidade.

2.1.2.4 Modelo da Estrutura Dual

O modelo da estrutura organizacional dual foi descrito por Corson (1960), no seu trabalho sobre a direção de faculdades e universidades. Nele realçava que a forma organizacional dessas instituições é única, não só pela tradição acadêmica mas também pelas diferentes funções que a organização educacional desempenha.

Millet (1978) definia o modelo de organização dual de Corson como uma estrutura formada por

Um conjunto de formas e participantes para a decisão de assuntos de ordem acadêmica e outro, diferente, conjunto de formas e participantes para a decisão de assuntos de ordem institucional ou administrativa.

Para Corson (1960), a tomada de decisão em universidades é difícil, pela presença de duas estruturas que normalmente atuam em paralelo. Uma envolve a linha de relação que emana do presidente ou reitor e envolve os diretores de vários departamentos administrativos assim como diretores e chefes de departamentos acadêmicos num padrão hierárquico linear. A outra é

formada por vários corpos legislativos, que podem ser departamentais, das faculdades ou de toda a instituição.

Neste modelo, a conexão entre as duas estruturas se dá através do presidente ou reitor, que comanda a estrutura administrativa e também preside o Colegiado da Universidade, sendo ele o nexó entre ambas as linhas de poder. Assim, os problemas de tomada de decisão são determinados pela conectividade que existirá entre estas duas estruturas paralelas para que possam operar em conjunto.

2.1.2.5 Modelo Anárquico

A teoria da organização anárquica do campus foi desenvolvida por Cohen e March (1974), partindo da premissa de que as metas das universidades, por serem *mal definidas, às vezes inconsistentes e freqüentemente ambíguas*, limitam a centralização da autoridade na estrutura burocrática.

Para estes autores, as tomadas de decisão ficam dificultadas porque

- ◆ os participantes geralmente dedicam apenas atenção parcial aos assuntos da organização;
- ◆ a inércia é muito grande;
- ◆ existe uma tendência para que as decisões importantes sejam esquecidas, em função de outros problemas;
- ◆ o sistema é sobrecarregado;

- ◆ não existe um forte sistema de informações básicas.

2.1.2.6 Modelo Cibernético

O apresentador do modelo cibernético foi Birnbaum (1988), que acreditava serem as instituições de ensino superior um sistema que possui muitas variáveis e essas instituições não podem ser entendidas usando apenas modelos racionais, e que a direção se dá através de mecanismos de autocorreção que monitoram as funções organizacionais, ou seja, as várias partes da universidade tomam ações corretivas espontaneamente.

2.1.2.7 Modelo dos Quadros Múltiplos

O modelo dos quadros múltiplos foi preconizado por Bolman e Deal (1984), (1991), que acreditavam que a organização universitária pode ser vista através de quatro perspectivas ou quadros diferentes: Estrutural, Recursos Humanos, Político e Simbólico. A estes quatro quadros principais posteriormente adicionaram um quinto quadro: a Perspectiva do Sistema.

O Quadro Estrutural

O quadro estrutural tem como base o pensamento da escola do sistema racional. Esta escola tem seu suporte na teoria da psicologia industrial e na administração científica do início do século 20 e na teoria da burocracia weberiana, onde se assume que:

- ◆ a organização existe em primeiro lugar para realizar as metas estabelecidas;
- ◆ para qualquer organização, a forma estrutural pode ser desenhada e implementada para conjugar um conjunto de elementos tais como metas, estratégias, ambiente, tecnologia e pessoas;
- ◆ as organizações trabalham de forma mais efetiva quando a turbulência ambiental e as preferências pessoais são tratadas por normas de racionalidade;
- ◆ a especialização permite elevados níveis de perícia individual e desempenho;
- ◆ coordenação e controle são essenciais para a eficiência;
- ◆ problemas organizacionais geralmente são originados por estruturas inapropriadas ou sistemas inadequados e podem ser resolvidos pela reestruturação ou desenvolvimento de novos sistemas.

O Quadro dos Recursos Humanos

O quadro dos recursos humanos acrescenta uma dimensão adicional: a interação entre a organização e as pessoas que a compõem. Ele parte da premissa de que a habilidade, a experiência, o discernimento, as idéias, a energia e a confiança das pessoas são os recursos mais importantes da organização. Assim, admite-se que

- ◆ a organização existe para servir às necessidades humanas;
- ◆ as organizações e as pessoas necessitam umas das outras;

- ◆ quando o ajuste entre os indivíduos e a organização é pequeno, um ou ambos são prejudicados. Os indivíduos podem ser explorados ou podem visualizar a exploração da organização, ou ambos;
- ◆ um bom ajuste entre os indivíduos e a organização beneficia ambos. A existência humana encontra significado e satisfação no trabalho, e a organização obtém o talento humano e a energia que necessita.

O Quadro Político

Bolman e Deal (1991) acreditam que, algumas vezes, nem a abordagem estrutural nem a dos recursos humanos podem resolver alguns problemas organizacionais, sendo necessária uma interpretação política.

O quadro político vê a organização como uma arena política efervescente na qual convivem uma variedade complexa de interesses individuais e de grupo, de tal forma que

- ◆ as organizações são *coalizões* compostas de uma variedade de interesses individuais e de grupos;
- ◆ nelas encontram-se diferenças permanentes entre indivíduos e grupos, nos seus valores, preferências, credos, informações e percepção da realidade;
- ◆ as decisões mais importantes da organização envolvem a alocação de recursos escassos, sendo decisões sobre quem tem direito a quê;

- ◆ por causa dos escassos recursos e das permanentes diferenças, o conflito é primordial para a dinâmica da organização e o poder é o recurso mais importante;
- ◆ as metas e decisões organizacionais emergem da barganha, negociação e manobras por posição entre os membros das diferentes coalizões.

O Quadro Simbólico

O quadro simbólico é totalmente diferente dos três anteriores, porque ele procura interpretar e iluminar os assuntos básicos através do significado e da crença, fazendo com que os símbolos tenham um poder muito forte.

Este quadro se apóia em que

- ◆ o mais importante sobre qualquer evento não é que ele acontece, e sim que tenha significado;
- ◆ eventos e significados são duplamente independentes; alguns eventos podem ter muitos significados diferentes para diferentes pessoas porque estas têm experiências diferentes para interpretá-los;
- ◆ muitos dos eventos e processos mais significativos na organização são ambíguos ou carregam muitas dúvidas. Isto muitas vezes dificulta ou impossibilita o conhecimento sobre o que acontece, por que acontece ou o que acontecerá a seguir;
- ◆ a grande ambigüidade e dúvidas dificultam o uso racional de abordagem para análise, resolução de problemas e tomadas de decisão;
- ◆ face às dúvidas e ambigüidade, os seres humanos criam símbolos para resolver a confusão, adicionando atributos e forne-

cendo um rumo. Os próprios eventos podem continuar ilógicos, aleatórios e sem sentido, mas os símbolos humanos fazem que eles possam ser vistos de outra forma;

- ◆ muitos eventos e processos organizacionais são importantes, mas, para que possam ter o resultado esperado, é necessário que estejam revestidos de mitos seculares, rituais e cerimônias que ajudem os indivíduos a encontrar um significado e ordem na sua experiência.

A Perspectiva do Sistema

Apesar de Bolman e Deal (1971) se concentrarem principalmente nos quatro quadros descritos anteriormente, ainda apresentaram um quinto quadro, que tem sua base no sistema cibernético. Para este quadro

- ◆ o sistema é um conjunto de partes interativas e inter-relacionadas;
- ◆ as organizações humanas são vistas apropriadamente, como sistemas abertos. Suas fronteiras são permeáveis e estão continuamente envolvidas na importação, transformação e exportação de materiais, energia, informação e indivíduos;
- ◆ organizações humanas são capazes de uma entropia negativa, isto é, elas podem sobreviver e crescer muito mais que diminuir e morrer, se elas estão aptas a trabalhar numa relação de benefícios mútuos com o meio ambiente;
- ◆ os sistemas estão organizados hierarquicamente, tal que cada sistema é um supersistema composto de diversos sistemas que, por sua vez, possuem diversos subsistemas;

- ◆ um sistema é muito mais que a soma de várias partes, pois suas propriedades emergem do relacionamento entre as partes e do relacionamento com o ambiente;
- ◆ as organizações tendem a manter um estado constante, isto é, um estado de equilíbrio dinâmico no qual as diversas forças estão balanceadas;
- ◆ para manter o estado constante, os sistemas abertos necessitam de processos adaptativos, inclusive realimentações que habilitem o sistema a sentir mudanças relevantes no ambiente interno ou externo.

2.1.4 A Universidade Federal de Santa Maria

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) está localizada na cidade de Santa Maria, no centro geográfico do Estado do Rio Grande do Sul, distante 290 km da capital, Porto Alegre. A UFSM tem sua sede na Cidade Universitária "Professor José Mariano da Rocha Filho", no bairro de Camobi, km 9 da rodovia RS 509, onde realiza a maior parte das suas atividades acadêmicas e administrativas. No centro da cidade de Santa Maria estão situadas ainda algumas unidades acadêmicas e de atendimento à comunidade. Na cidade de Frederico Westphalen, também no Rio Grande do Sul, é mantido um Colégio Técnico Agrícola.

A Instituição teve seu embrião na área da Saúde com a criação da Escola de Farmácia e Odontologia de Santa Maria em 1º de outubro de 1931 e o Curso de Medicina em 1954. A UFSM foi Criada pela Lei 3834-C, de 14 de dezembro de 1960, e instalada em 18 de março de 1961.

Nessa data, a UFSM, era constituída pelos seguintes estabelecimentos Federais de Ensino Superior: Faculdade de Farmácia, Faculdade de Medicina, Faculdade de Odontologia e Instituto Eletrotécnico do Centro Politécnico. Integravam, ainda, a Universidade, na condição de agregados, os seguintes estabelecimentos particulares de Ensino Superior: Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras “Imaculada Conceição”, Escola de Enfermagem “Nossa Senhora Medianeira” e a Faculdade de Direito.

Ainda em 1961, foram criadas as Faculdades de Agronomia, Veterinária, Filosofia, Ciências e Letras e a de Belas-Artes. Neste mesmo ano o Instituto Eletrotécnico do Centro Politécnico passou a denominar-se Faculdade Politécnica, com os cursos de Engenharia Elétrica e de Engenharia Civil

A UFSM foi pioneira da interiorização do Ensino Superior no Brasil numa época em que apenas existiam Universidades nas capitais dos estados.

A Instituição possui hoje, em pleno desenvolvimento, cursos, programas e projetos nas mais diversas áreas do conhecimento humano, agrupa-

dos em 8 Unidades Universitárias ou Centros (Ciências Naturais e Exatas, Ciências Rurais, Ciências da Saúde, Educação, Ciências Sociais e Humanas, Tecnologia, Artes e Letras, Educação Física e Desportos).

Desenvolve 38 Cursos de Graduação com 57 habilitações, 45 de Pós-Graduação permanentes: 08 de doutorado, 23 de Mestrado e 14 de Especialização. Além desses, renova anualmente cursos de especialização e de aperfeiçoamento não permanentes, atendendo às demandas regionais.

A UFSM oferece também Ensino Médio, Tecnológico e Pós-Médio nas Escolas Agrícolas de Santa Maria e Frederico Westphalen e no Colégio Técnico Industrial em Santa Maria.

O contingente educacional da UFSM situava-se em 13.271 alunos no segundo semestre de 1999, distribuídos nos diferentes níveis de ensino. A oferta anual de vagas da UFSM é de 3.388 nas séries iniciais. Dessas, 2311 estão disponíveis na área de Graduação, 495 na Pós-Graduação e 582 no ensino Médio e Tecnológico. A demanda total aos diferentes níveis de ensino é de aproximadamente 19.000 candidatos.

O corpo docente é de 1.218 professores conforme dados registrados em 31 de dezembro de 1998. Quase a totalidade dos docentes, 92,7 %, dedicam-se a atividades relacionadas ao desenvolvimento de funções básicas (ensino, pesquisa e extensão) nos níveis de Graduação e Pós-Graduação, além do desempenho de funções administrativas correlatas; 7,3 % dedicam-se

às atividades de Ensino Médio. Outros dados complementares podem ser encontrados no Anexo I.

De acordo com a publicação Universidade Federal de Santa Maria—35 anos da nova universidade (1995) e atualizações da Pró-Reitoria de Planejamento da UFSM, a extensão total dos campi é de 1906,57 hectares nos quais a área total construída até setembro de 1999 é de 270.945,39 m²

A UFSM é uma autarquia federal de regime especial, que de acordo com o seu estatuto (Anexo II) tem:

Por finalidade:

- ◆ promover de forma indissociável, o Ensino, a Pesquisa e a Extensão;
- ◆ fomentar o desenvolvimento tecnológico, científico, filosófico, literário, artístico e desportivo;
- ◆ formar profissionais e especialistas de nível superior;
- ◆ formar profissionais de nível médio nas áreas tecnológicas vinculadas ao desenvolvimento nacional;
- ◆ preparar recursos humanos qualificados, através dos Cursos de Pós-Graduação.

Por objetivos fundamentais

- ◆ a educação integral;
- ◆ o ensino para a formação e o aperfeiçoamento de profissionais, técnicos e pesquisadores de alto nível;

- ◆ a pesquisa pura ou aplicada;
- ◆ a criação artística da cultura em todos os níveis e sua difusão;
- ◆ o desenvolvimento da educação profissional nos diversos níveis: básico, técnico e tecnológico;
- ◆ a extensão.

Por objetivos especiais:

- ◆ o estudo dos problemas relacionados com o progresso da sua região geo-econômica, do Estado e do País;
- ◆ a colaboração com o poder público na solução dos problemas nacionais, objetivando o desenvolvimento do país;
- ◆ o fortalecimento da paz e da solidariedade universais.

2.1.5.1 Estrutura Organizacional

De acordo com Estatuto da UFSM (Anexo II) e o seu Regimento Geral (Anexo III), a Estrutura Organizacional da UFSM (Anexo IV) , cujo resumo é apresentada no Gráfico II, é encabeçada pelo Conselho Universitário, Colegiado Máximo de deliberação coletiva para assuntos administrativos e de definição da política geral da UFSM.

O Conselho Universitário apresenta a seguinte composição:

- ◆ Reitor, como Presidente;

- ◆ Vice-Reitor;
- ◆ Oito Diretores de Centro;
- ◆ Coordenador de Ensino Médio e Tecnológico;
- ◆ Um representante da categoria docente do Ensino Médio e Tecnológico;
- ◆ Um representante da categoria docente por classe;
- ◆ Dezesesseis representantes da categoria docente dos Centros de Ensino;
- ◆ Quatro representantes da categoria Técnico-Administrativo;
- ◆ Cinco Representantes da Categoria dos Discentes;
- ◆ Quatro representantes da Comunidade Local e Regional.

Já o Conselho de Curadores é o órgão de controle e fiscalização econômica financeira da UFSM e é composto dos seguintes membros:

- ◆ Reitor, como seu Presidente, com direito a voz, sem direito a voto;
- ◆ Reitor cujo mandato antecedeu ao Reitor atual;
- ◆ Três docentes e respectivos suplentes, indicados pelo Conselho Universitário e não participantes de outro órgão colegiado da Universidade.

O Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CEPE) é o Órgão superior deliberativo e consultivo da UFSM, para todos os assuntos de Ensino, Pesquisa e Extensão.

O Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CEPE) compõe-se do:

- ◆ Reitor, como Presidente;
- ◆ Vice-reitor como Vice-Presidente;
- ◆ três representantes de cada Centro (dois coordenadores de curso e um chefe de departamento);
- ◆ representante dos Professores Titulares;
- ◆ representante dos Professores Adjuntos;
- ◆ representante dos Professores Assistentes;
- ◆ representante dos Professores Auxiliares;
- ◆ dois representantes dos docentes de Ensino Médio e Tecnológico;
- ◆ três representantes do grupo de servidores técnico-administrativos;
- ◆ dez representantes do corpo discente.

A Reitoria é exercida pelo Reitor e, na sua ausência ou impedimento, pelo Vice-Reitor, nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre os indicados em listas tríplices, elaboradas pelo Colegiado Máximo da Instituição, a partir de eleição efetuada conforme regulamentação governamental.

Os Pró-Reitores, em número de sete (Planejamento, Administração, Pós-Graduação e Pesquisa, Assuntos Estudantis, Graduação, Extensão e

Recursos Humanos), são de livre escolha e nomeação do Reitor, assim como os dirigentes dos Órgãos Executivos da Administração Superior, dos Órgãos Suplementares Centrais e da Coordenadoria de Ensino Médio e Tecnológico

Por outro lado, a administração de cada uma das unidades universitárias ou Centros, é feita através dos seguintes órgãos: Conselho do Centro, Direção do Centro, Colegiado Departamental, Chefia dos Departamentos, Colegiado dos Cursos e Coordenação dos Cursos.

O Conselho do Centro, órgão deliberativo e consultivo de cada Unidade Universitária, compõe-se do:

- ◆ Diretor do Centro, como seu Presidente;
- ◆ Vice-Diretor do Centro;
- ◆ Coordenador de cada curso de Graduação alocado no Centro;
- ◆ Coordenador de Cada Curso ou Programa de Pós-Graduação alocado no Centro;
- ◆ Chefes de Departamentos;
- ◆ Representação dos servidores Técnico-Administrativos;
- ◆ Representação do Corpo Discente.

A Direção do Centro é composta pelo Diretor e Vice-Diretor, nomeados pelo Reitor, escolhidos dentro os indicados em listas tríplices, elaboradas pelo Conselho do Centro e com mandatos de 4 anos.

O Colegiado Departamento é o órgão de deliberação coletiva do Departamento, a quem cabe a apreciação de assuntos de natureza didática, científica e administrativa que não forem de competência do Colegiado do Curso. Sua composição é definida pela respectiva Unidade Universitária em seu regimento interno próprio e sua competência está estabelecida no Regimento Geral da UFSM.

A chefia do Departamento é exercida por um professor designado pelo Reitor, eleito dentre os docentes lotados no Departamento e nomeado pelo diretor do Centro.

O Colegiado de cada Curso de Graduação e Pós-Graduação tem a seu cargo a coordenação didática do mesmo.

O Colegiado de Curso de Graduação tem na sua composição:

- ◆ Coordenador de Curso, como seu presidente;
- ◆ Coordenador Substituto;
- ◆ um representante local do conselho da profissão ou equivalente;
- ◆ uma representação docente pertencente, preferencialmente, à profissão objeto do Curso;
- ◆ uma representação estudantil na proporção de até 1/5 do total de seus membros.

Já o Colegiado de Curso de Pós-Graduação tem na sua composição:

- ◆ Coordenador do Curso, como Presidente;
- ◆ Coordenador Substituto, como Vice-Presidente;
- ◆ dois docentes representantes da área de concentração. Nos cursos em que há mais de uma área de concentração, cada área é representada por um docente;
- ◆ um docente das disciplinas da área conexa;
- ◆ dois representantes do corpo discente, sendo um aluno que esteja cursando disciplinas e um em fase de elaboração de dissertação.

A Coordenação dos Cursos é exercida por um professor designado pelo Reitor, eleito dentre os docentes que lecionam no curso e nomeado pelo diretor do Centro.

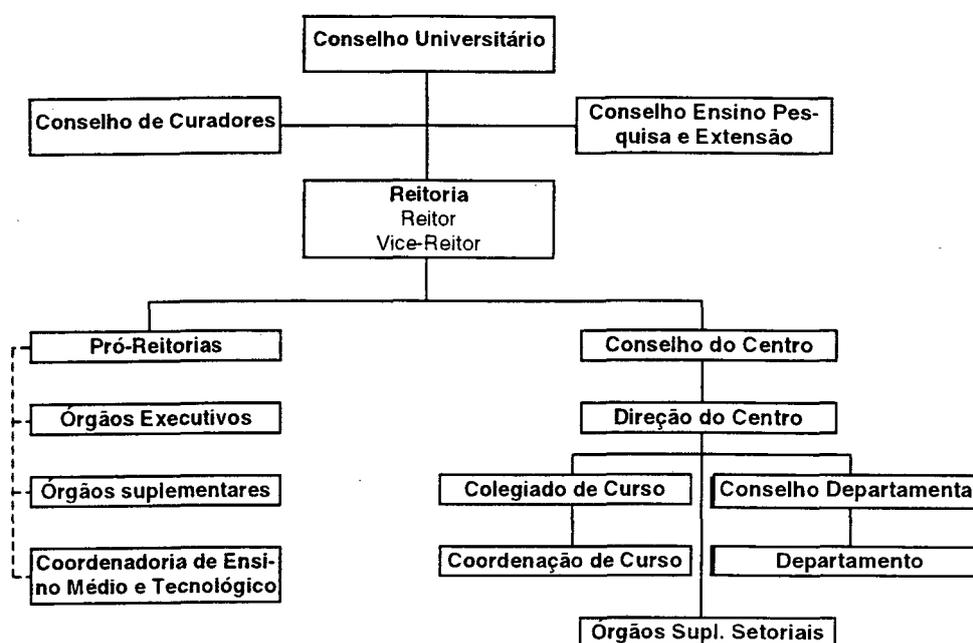


GRÁFICO 2 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFSM (Resumo)

2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2.2.1 Conceitos

Estratégia

São várias as definições encontradas para estratégia, algumas das quais são apresentadas a seguir.

Para Chandler (1962), estratégia é a determinação de metas básicas a longo prazo e dos objetivos de uma empresa e a adoção das linhas de ação e aplicação dos recursos necessários para alcançar essas metas.

Para Buzzell (1977), estratégia é o conjunto de objetivos da empresa e a forma de alcançá-los.

Para Simon (1971), estratégia é o conjunto de decisões que determinam o comportamento a ser exigido em determinado período de tempo.

Conforme Andrews (1992), estratégia é um padrão de decisões que ocorre de forma deliberada e anteriormente às ações para determinar objetivos ou metas, produzir as principais políticas e planos para atingir aquelas metas e definir a série de negócios que a empresa vai perseguir, o tipo de organização econômica e humana que ela pretende ser e a natureza da contri-

buição econômica que ela pretende produzir para seus acionistas, empregados, clientes e comunidades.

Para Ansoff (1990), (1991), (1993), estratégia é um dos vários conjuntos e regras de decisão para orientar o comportamento de uma organização.

Neste sentido, uma estratégia de negócios tem diversas características específicas: não resulta em qualquer ação imediata; deve ser usada para gerar projetos estratégicos através de um processo de busca; torna-se desnecessária quando a dinâmica histórica da organização a leva onde ela quer ir; deve basear-se em informações bastante agregadas, incompletas e incertas a respeito das classes de alternativas; o uso apropriado da estratégia exige feed-back estratégico; objetivos e estratégias são termos distintos, ou seja, os primeiros representam os fins que a empresa está tentando alcançar, enquanto a estratégia é o meio para alcançar esses fins; finalmente, a estratégia e os objetivos são intercambiáveis.

Para os efeitos deste trabalho, serão adotados os conceitos de Mintzberg (1992) sobre estratégia. Para este autor, a palavra estratégia, tem sido ao longo do tempo usada de diferentes modos, embora tenha sido tradicionalmente definida de um único modo. No entanto, o reconhecimento explícito de múltiplas definições pode ajudar as pessoas a moverem-se com mais habilidade nesse campo. De acordo com isso, cinco definições de estratégia são apresentadas pelo autor: plano, estratagema, padrão, posição e perspectiva.

Como *plano*, estratégia consiste num curso de ação. numa diretriz ou conjunto de diretrizes para agir com uma situação. Por essa definição, as estratégias têm duas características: elas são produzidas anteriormente às ações para as quais são aplicadas e são desenvolvidas consciente e propositalmente. Essa visão é reforçada em várias especialidades. Para os militares, por exemplo, estratégia diz respeito ao esboço de planos de guerra; em gerenciamento, estratégia é um unificado, compreensivo e integrado plano projetado para assegurar que os objetivos básicos da empresa sejam alcançados.

Ainda como plano, estratégias podem ser gerais ou podem ser específicas. Nessa acepção, há um uso da palavra no sentido específico que deve ser identificado. É que, como plano, estratégia pode ser também um *estratagema*, ou seja, apenas uma específica manobra pretendida para superar um oponente ou competidor. Por exemplo, uma organização pode ameaçar expandir a capacidade de sua fábrica para desencorajar um competidor de construir uma nova fábrica. Aqui a real estratégia, como plano, isto é, a real intenção é a ameaça, não a expansão em si mesma, e como tal é um *estratagema*. Tanto no campo do gerenciamento estratégico como nos processos gerais de barganha, a visão de estratégia está voltada para os aspectos dinâmicos e competitivos.

Se estratégias podem ser planejadas, seja como planos gerais ou *estratagemas* específicos, certamente elas podem ser também realizadas. Isso quer dizer que definir estratégia como plano não é suficiente. É necessário também uma definição que inclua as resultantes de comportamentos. A defini-

ção proposta é de estratégia especificamente como um *padrão* em um fluxo de ações. Em outras palavras, estratégia surge da consistência de comportamentos, seja ela planejada ou não. No entanto, geralmente é assumido que existe um plano por trás de um padrão. Esta suposição pode ser falsa, uma vez que a definição de estratégia como plano e padrão pode ser independente uma da outra. Planos podem não ser realizados, assim como padrões podem surgir sem serem pré-concebidos.

A estratégia de *posição* significa especificamente localizar a organização em seu ambiente, ou seja, o relacionamento entre ambos.

A estratégia de *posição* acima preocupa-se em olhar para fora da organização, procurando localizá-la em seu ambiente externo. Já estratégia como *perspectiva* olha para dentro da organização, necessariamente preocupando-se com os pensamentos do seu grupo de estrategistas. Neste contexto, estratégia torna-se para a organização o que personalidade é para o indivíduo. Esta definição sugere, acima de tudo, que estratégia é um conceito, ou seja, estratégias são abstrações as quais existem somente nas mentes das partes interessadas. A importância chave dessa definição de estratégia é que a perspectiva é compartilhada pelos membros da organização através de suas intenções e/ou ações. Neste contexto, ela penetra no domínio das mentes coletivas; ou seja, indivíduos unidos por pensamentos comuns e/ou comportamentos. A maior importância do estudo de formação de estratégias passa a centrar-se então em entender como intenções difusas através de uma organização tor-

nam-se compartilhadas e como ações somadas são exercidas sobre o coletivo, porém em bases consistentes.

Mintzberg (1992) cita ainda vários tipos de estratégia, das mais deliberadas até as mais emergentes: estratégia de processo, empreendedora, ideológica, sombrinha, desconectada, de consenso e imposta.

Visão Estratégica

Hamel e Prahalad (1995) apresentam uma visão de estratégia diferente da que prevalece em muitas empresas. Essa visão de estratégia reconhece que uma empresa precisa desaprender grande parte do seu passado para descobrir o futuro. Essa visão de estratégia reconhece que não é suficiente colocar a empresa em uma posição ótima dentro dos mercados existentes; o desafio é penetrar na nuvem de incerteza e desenvolver uma grande capacidade de previsão dos mercados de amanhã. De acordo com isso, para uma empresa chegar primeiro ao futuro, são necessários quatro elementos: a compreensão de que a competição pelo futuro é uma competição diferente; um processo para a descoberta e percepção das oportunidades futuras; habilidade de energizar a empresa de cima para baixo; capacidade de superar os concorrentes e chegar primeiro ao futuro sem correr grandes riscos.

Planejar e Planejamento

Para Cunha (1994a), (1994b), planejar significa criar um esquema para agir. Pode-se dizer também que planejar é elaborar um esquema para

realizar algo que se deseja, ou seja, contrapõe-se à improvisação, que é apenas a ação ao acaso.

Já o planejamento pode ser conceituado tecnicamente como a formulação de objetivos e de ações alternativas, assim como a opção pelas melhores ações.

Estratégia Empresarial

Cassarotto (1992) entende que a estratégia empresarial não só estabelece os objetivos a serem atingidos pela empresa, como também a maneira de utilizar seus pontos fortes existentes e potenciais, de forma que possa melhorar o aproveitamento das oportunidades ou facilitar a superação de obstáculos externos, a fim de atingir tais objetivos. De outra maneira, é conceituada como sendo um mix de várias estratégias que, partindo da definição de unidade estratégica de negócios, engloba aspectos como competitividade, utilização de meios, produto/mercado, políticas de negócio e gestão e produção.

Planejamento Estratégico

Para Cunha (1994 b), planejamento estratégico

“É um processo que consiste na análise sistemática da situação atual e das ameaças e oportunidades futuras, visando a formulação de estratégias, objetivos e ações”

De outra forma, planejamento estratégico é definido por Park (1977) como um processo de planejamento orientado para o futuro, utilizado por uma organização para o desenvolvimento de sua missão, metas, objetivos e planos de ação que influenciam o ambiente interno e externo.

Por seu lado, McAnulty (1994) conceitua planejamento estratégico como sendo um procedimento de planejamento pró-ativo que envolve análise presente e futura das condições ambientais e desenvolve estratégias e táticas para criar um futuro melhor para indivíduos, grupos, organizações e sociedade.

Características do Planejamento Estratégico

Para melhor entender as principais características do planejamento estratégico, elas são apresentadas a seguir de forma resumida no Gráfico III, fazendo uma comparação entre o Planejamento Tradicional e o Planejamento Estratégico.

CARACTERÍSTICAS	PLANEJAMENTO	
	TRADICIONAL	ESTRATÉGICO
SISTEMA	Fechado	Aberto
ÊNFASE	Eficiência	Eficácia
AMBIENTE	Interno	Externo (e interno)
PROCESSO	Dedutivo	Indutivo
AMPLITUDE	Longo Prazo	Curto e Médio Prazo
ANÁLISE	Retrospectiva	Prospectiva
ESTRUTURA	Centralizada	Descentralizada e Integrada
DADOS INFORMAÇÕES	Quantitativos	Quantitativos e Qualitativos
FINALIDADE	Determinística	Evolutiva
PRODUTO	Plano	Decisões críticas
FUNÇÃO	Órgão de Planejamento	Dirigentes
PROCESSO DECISÓRIO	Ciência Exata	Arte Complexa (Processo Interativo)
PARTICIPAÇÃO	Centralizado	Integração Participativa

GRÁFICO 3 – CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
Fonte: V. Meyer Jr. (1988b)

O Processo de Implementação do Planejamento Estratégico

Existem diversos modelos sobre implementação do planejamento estratégico, tais como os propostos por Ackoff (1974), Ansoff (1990), (1991), (1993), Certo e Peter (1993), Cunha (1994c, 1996), Gaj (1990), Gracioso (1996), Hamel e Prahalad (1995), Karlöf (1991), Mintzberg e Quinn (1992), Porter (1991), (1992), entre muitos outros.

Estes modelos, apesar de terem alguns focos particulares sobre o planejamento estratégico, variam dos mais simples aos mais sofisticados. Entretanto, praticamente todos eles levam em conta três premissas básicas para

o desenvolvimento do processo de implementação do planejamento estratégico:

1. estabelecimento da missão;
2. análise interna e externa, levando em conta os pontos fortes e fracos e as oportunidades e ameaças do ambiente;
3. elaboração das estratégias e da forma que serão implementadas.

2.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA UNIVERSIDADE

Segundo as colocações de Cunha (1994 c), as Instituições Públicas, por serem criadas e sustentadas pelo poder público, geralmente têm a sua sobrevivência garantida e, portanto, não desenvolvem grandes preocupações com ameaças e oportunidades. Ao mesmo tempo, encontram grandes dificuldades para definir e operacionalizar os seus objetivos, assim como carecem de habilidade gerencial para estabelecer mudanças rápidas.

No entanto, Pontes (1972) já afirmava que, certamente, há um grande consenso sobre a importância do planejamento. As instituições sociais modernas não podem pensar em desenvolver-se sem alguma forma de esforço planejado. Seguramente, o planejamento é uma atividade administrativa fundamental para as organizações complexas de nossos tempos.

Cope (1981) realça que, apesar das diferenças fundamentais existentes entre as Empresas Privadas e as Instituições Públicas, as características essenciais de organização de ambas tornam o conceito de planejamento estratégico aplicável às universidades, pois ele diz respeito à necessidade de estabelecer sua missão, seu papel e os seus objetivos.

Atualmente, existe uma unanimidade quanto à importância do planejamento nas instituições universitárias, visto que não se concebe mais o

desenvolvimento de uma instituição social moderna sem um esforço planejado, pois, como é afirmado por Meyer Jr. (1991)

“estudos de caso têm revelado que as Instituições Universitárias cada vez mais reconhecem a necessidade e as vantagens de se planejar e administrar estrategicamente.”

Logo, para as Instituições Federais de Ensino Superior, a modernização passa pelo conceito de que, como organizações complexas que são, têm que ser instituições planejadas e só poderão desenvolver-se planejadamente.

Por seu lado, Wortman, apud Andrade (1987), destaca que é possível dizer que as Instituições Públicas estão apenas na fase inicial de adoção do conceito de planejamento estratégico e são administradas muito mais num sentido de operações de curto prazo do que num sentido estratégico.

Nas universidades, o planejamento estratégico não é uma prática muito corrente entre nós. São ainda poucas as universidades que se colocaram, de forma institucionalizada, o problema e as que têm ensaiado implementá-lo, apenas nos últimos anos iniciaram o processo. É razoável afirmar, portanto, que o planejamento estratégico em instituições públicas de ensino superior é atividade incipiente e que a experiência acumulada é muito restrita, limitada e ainda carece de sistematização.

Entre as que já iniciaram a implantação do processo encontram-se, entre outras, a Universidade Federal de Santa Maria, a Universidade Fede-

ral de Santa Catarina, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade de Brasília.

Fedalto (1994) tem enfatizado que as universidades, até há alguns anos, investiam pouco tempo no planejamento do seu futuro, planejamento este concebido de modo articulado e, sobretudo, formal. A atividade de planejamento era considerada pouco essencial na administração universitária, limitando-se a ações de curto prazo, de modo reativo, fruto de situações momentâneas e desconsiderando uma análise mais profunda do ambiente interno e externo. A primeira, no sentido das potencialidades da instituição, e a segunda, no sentido das expectativas da comunidade. Entretanto, o moderno conceito de planejamento estratégico repousa sobre premissas tais que concebem a universidade como um sistema dinâmico e aberto, influenciado pelo meio externo, e internamente ágil para responder às exigências externas.

O planejamento estratégico, como é abordado por Meyer Jr. (1998a), (1991), é muito mais do que uma metodologia; ele implica uma nova postura organizacional, uma forma nova de administrar. Logo, está-se lidando com um exercício intelectual que combina criatividade e racionalidade e requer visão e liderança que tem implicações no comportamento e formas de trabalhar. Assim, o planejamento pode se constituir num importante instrumento de gestão ao permitir a análise da organização através do estabelecimento da sua missão e do levantamento das potencialidades e fraquezas dos diversos cursos, programas, atividades e instalações.

Karadima (1992) também adverte que, para enfrentar os desafios apresentados, as universidades deverão passar da administração e planejamento operativo pontual e contingente para os modelos estratégicos amplos e integrais apoiados na evidência empírica e em análises institucionais permanentes.

Da mesma forma, outros estudiosos, como Cook (1990), Kaufman (1991) e McAnulty (1994), recomendam que, para a sobrevivência e crescimento de uma organização numa mudança ambiental, é necessário um planejamento efetivo, mais especificamente um planejamento estratégico.

O processo de planejamento estratégico passa a ser, então, um dos primeiros passos de uma administração eficiente e de uma liderança criativa e, como salienta Meyer Jr. (1988b), (1991), mesmo que não se atinjam imediatamente os resultados esperados, vale o exercício do planejamento estratégico assim como o aprofundamento sobre os aspectos internos e externos da universidade que resultaram desta nova postura. Ela deve, ao longo do processo, isto sim, aprender com o mesmo e aperfeiçoá-lo de forma que possa tornar-se permanente e contínuo na organização.

A criação de uma estrutura de análise para decisões críticas, que tenha como fundamentação uma interface com o contexto organizacional, vem a ser a principal contribuição do planejamento estratégico. Isto por si só seria suficiente para justificar sua aplicação em instituições públicas de ensino superior, tão carentes de processos desta natureza.

2.3.1 O Processo do Planejamento Estratégico na Universidade

Não são muitos os modelos de planejamento estratégico que podem fornecer um esquema para o desenvolvimento do seu processo em Organizações de Ensino Superior, se comparados com os modelos existentes para as organizações lucrativas. As principais referências para universidades são encontradas em Kaufman, Herman & Watters (1996) em *Educational Planning: Strategic, Tactical and Operational*; Rowley, Lujan & Dolence (1997) em *Strategic Change in Colleges and Universities*; Dolence, Rowley & Lujan em *Working Toward Strategic Change* (1997), Hunt, Oosting, Stevens, Loudon & Migliore (1997) em *Strategic Planning for Private Higher Education*; Allison & Kaye (1997) em *Strategic Planning for Nonprofit Organizations*; Peterson, Dill, Mets & Associates (1997) em *Planning and Management for a Changing Environment – Redesigning Postsecondary Institutions*; Migliore, Knight (1997) em *Strategic Planning for School Managers*; Nutt & Backoff (1992) em *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*; e Stevens, Loudon & Williamson (1995) em *Strategic Planning for Not-for-Profit Organizations*, entre outros.

Revisando a bibliografia existente, Phelan, Kirkland e Reed (1991) *apud* Park (1997), verificaram que os modelos existentes para o ensino superior variam dos mais simples aos complexos, existindo algumas variações e adaptações ao longo destes extremos. Eles também notaram que todos eles têm três componentes básicos:

1. Desenvolvimento e estabelecimento da missão

2. Análise dos pontos fortes e fracos, e das oportunidades e ameaças.
3. Desenvolvimento da estratégia.

Para os efeitos de análise e comparação deste estudo, foram selecionados três modelos que contêm os componentes acima descritos e que, por aparecem com frequência na literatura sobre organizações de ensino superior, são considerados tradicionais e conhecidos, pois foram concebidos especialmente para organizações públicas e para as sem fins lucrativos. Estes modelos são

- ◆ o modelo proposto por John M. Bryson (1995) e Bryson & Alston (1996), em *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* e *Creating and Implementing Your Strategic Plan*;
- ◆ o modelo apresentado por Gérard Arguin (1989), em *O Planejamento Estratégico no meio universitário*;
- ◆ o Modelo descrito pelo Prof. Cristiano Cunha (1995), que vem sendo desenvolvido junto ao NEST – Núcleo de Estudos Estratégicos, do Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, na Universidade Federal de Santa Catarina.

Embora estes modelos contenham integralmente os três elementos fundamentais para qualquer planejamento estratégico, pode-se encontrar entre eles duas diferenças significativas:

- ◆ O Modelo de Bryson (1995), (1996) dá uma ênfase especial, que os outros dois modelos não dão, à Reavaliação do Pro-

cesso de Planejamento, fazendo com que o planejamento estratégico se torne um processo contínuo.

- ◆ Já o Modelo do Prof. Cunha (1995), que também contém os elementos fundamentais dos outros dois modelos, dá uma ênfase particular no início do processo, quando estabelece como etapas antecedentes ao planejamento estratégico propriamente dito, uma análise sobre a Cultura, Poder e Sistema Organizacional da Instituição.

Destes modelos, apresentados a seguir, serão extraídos os parâmetros que servirão para a avaliação dos rumos que têm sido tomados pelo planejamento estratégico na universidade pública, mais propriamente na Universidade Federal de Santa Maria.

2.3.1.1 O Modelo de Bryson

O modelo de Bryson (1995), (1996) propõe a abordagem do processo do planejamento estratégico através do desenvolvimento de 10 etapas, que, no seu conjunto, também podem ser denominadas de Ciclo da Mudança Estratégica. A seguir, será apresentado o Gráfico 4 representativo do modelo, e a descrição de cada uma das etapas. Cabe, entretanto, ressaltar que, antes de iniciar o planejamento, é oportuno realizar uma rápida avaliação, com o propósito de determinar se a organização tem estrutura para empreender o planejamento estratégico ou se é necessária uma estrutura maior.

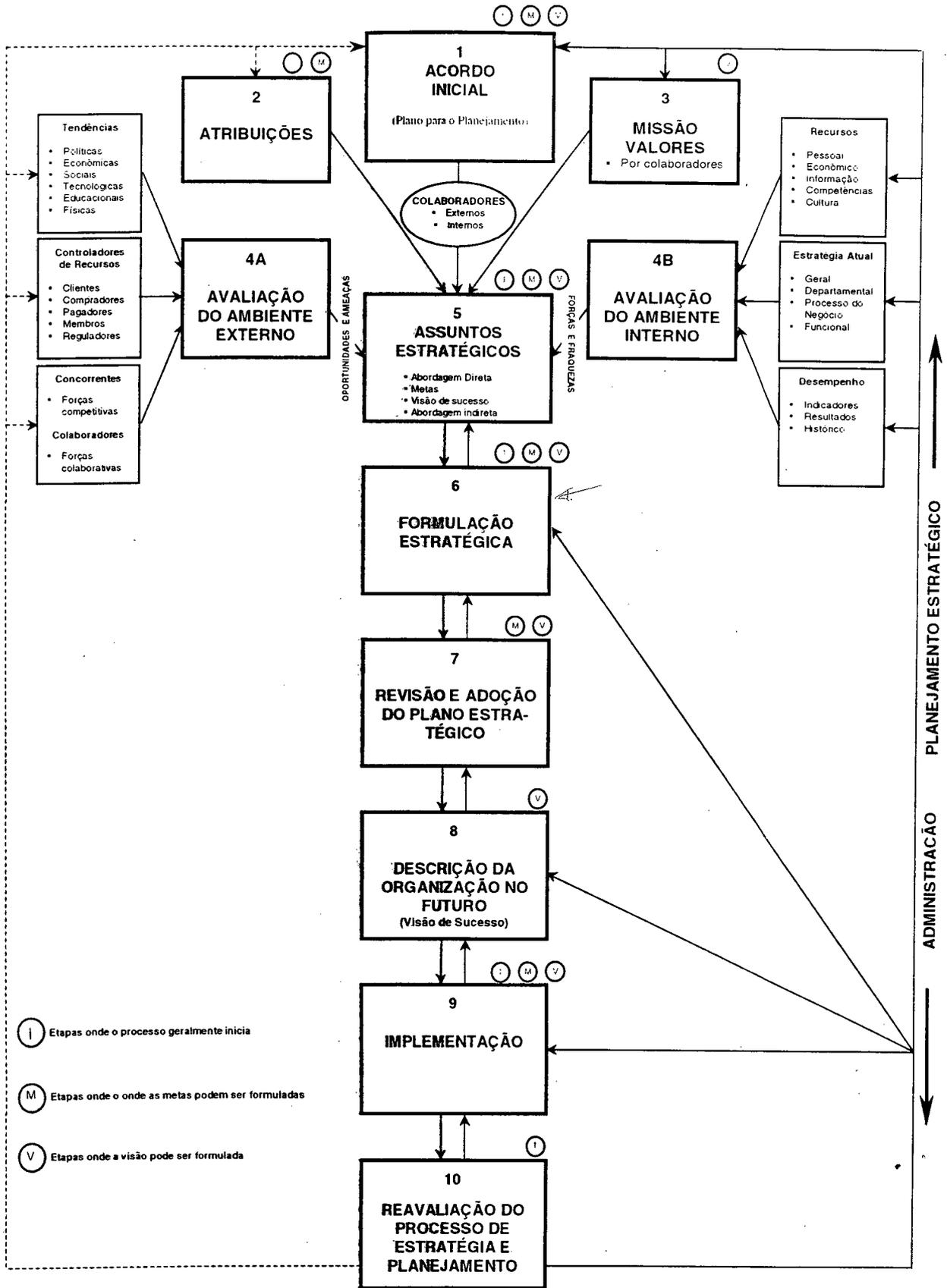


GRÁFICO 4 – MODELO DE BRYSON
Adaptado de: Bryson (1995) e Bryson & alston (1996)

ETAPA 1 – Acordo Inicial - Plano para o Planejamento

O objetivo desta primeira etapa é negociar um acordo ou compromisso pelo menos

- ◆ com os executivos internos que são chaves na organização;
- ◆ sobre a opinião das lideranças acerca do processo geral do planejamento estratégico;
- ◆ com relação à agenda;
- ◆ sobre as tarefas-chave do planejamento.

Nesta etapa, a tarefa mais importante talvez seja identificar os executivos-chave. O passo seguinte deverá ser determinar as pessoas, grupos, unidades ou organizações que deverão estar envolvidos com o planejamento.

O acordo inicial sobre o processo do planejamento estratégico deve tratar sobre

- ◆ o propósito do planejamento estratégico;
- ◆ as principais etapas no processo;
- ◆ a agenda;
- ◆ a forma e tempo dos relatórios e informações;
- ◆ as regras, as funções e os membros de cada grupo ou comissão encarregada de supervisionar o planejamento;
- ◆ as regras, as funções e os membros da equipe do Planejamento Estratégico;

- ◆ o comprometimento dos recursos necessários para a realização do planejamento.

ETAPA 2 – Esclarecimento das Atribuições Organizacionais

O propósito desta etapa é clarear as atribuições formais e informais estabelecidas para a organização e verificar suas implicações na ação organizacional.

ETAPA 3 – Identificação e Entendimento dos Colaboradores; Desenvolvendo e Aperfeiçoando a Missão e os Valores

Um colaborador é qualquer pessoa, grupo ou entidade que pode reivindicar os serviços da organização, os recursos ou os rendimentos.¹ A chave para o sucesso de organizações públicas e sem fins lucrativos é a capacidade ou habilidade em direcionar as necessidades dos principais colaboradores.

¹ A missão da organização, junto com suas atribuições, estabelecem sua razão de ser. Qualquer governo, corporação, agência, ou organização não-lucrativa é obrigado a esforçar-se para encontrar as evidentes necessidades sociais ou políticas. Por esta visão, uma organização é obrigada a considerar sempre os meios para um fim e não apenas um fim em si mesma.

O desenvolvimento e aperfeiçoamento da declaração da missão, nesta etapa, nos remete ao esclarecimento de quem são os colaboradores da organização, assim como a identificação e discussão de qual é o seu sistema de valores.

ETAPA 4 – Avaliação do Ambiente para identificar Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

Nesta etapa, são levantados e avaliados os pontos fortes e fracos da organização. Da mesma forma, são analisadas as oportunidades e ameaças enfrentadas por ela.

ETAPA 5 – Identificação e organização dos assuntos estratégicos

O conjunto das quatro primeiras etapas conduz à quinta etapa, que é a identificação dos assuntos estratégicos, ou seja, o levantamento dos principais desafios que interferem nas atribuições da organização, sua missão e valores, seu produto, ou nível de serviço, seus custos, suas receitas, sua organização e sua administração.

ETAPA 6 – Formulação das Estratégias para Administrar os Assuntos Estratégicos

As estratégias são desenvolvidas de acordo com os assuntos identificados na etapa 5. Elas podem ser de diversos tipos:

- ◆ Grandes estratégias para a organização, rede, ou a comunidade como um todo.
- ◆ Estratégias para as subunidades da organização.
- ◆ Estratégias para Programas, Serviços, Produtos ou Negócios.
- ◆ Estratégias para Funções, tal como administração de recursos humanos, informação tecnológica, propaganda, finanças, compras etc.

Essas estratégias podem ser usadas em conjunto ou dentro do contexto de outros esforços para mudança organizacional, tais como, *Reinventando a administração, Reengenharia da organização, Administração total da qualidade, Competição ou colaboração*, entre outras.

ETAPA 7 – Revisão e Adoção do Plano Estratégico

O propósito dessa etapa é ganhar um comprometimento formal para adotar e realizar a implementação do plano. Essa etapa representa a culminação do trabalho das etapas anteriores e o início das etapas de implementação nas quais as estratégias serão adotadas e realizadas na prática.

ETAPA 8 – Estabelecimento de uma Visão Organizacional Efetiva para o Futuro

Uma *Visão de Sucesso* da organização delinea o que deveria ser visto como uma implementação de sucesso, sua estratégia e a realização de todo o potencial da organização. A descrição deve conter o que é amplamente conhecido e estabelecido sobre a organização, permitindo que os seus membros conheçam o que é esperado deles.

ETAPA 9 –Efetivar o Processo de Implementação

Nessa etapa, as estratégias adotadas são implementadas. Um processo efetivo de implementação e um plano de ação deve ser desenvolvido se realmente se espera uma mudança positiva no futuro da organização. Muitas das estratégias são formuladas com a implementação na mente; entretanto, as mais efetivas são as que requerem um plano para sua realização e provavelmente são as que têm maior sucesso ao serem implementadas.

ETAPA 10 – Reavaliação das Estratégias e do Processo de Planejamento Estratégico

O propósito dessa etapa final é revisar a implementação das estratégias e o processo do planejamento estratégico. Logo, a intenção é avaliar

se os trabalhos estão se desenvolvendo ou não, e por que, assim como revisar em que estágio se encontram e qual o próximo passo a ser dado.

2.3.1.2 O Modelo de Arguin

Este modelo é utilizado pela Universidade de Québec e algumas universidades americanas. O modelo do Prof. Arguin (1989) foi publicado sob o patrocínio do CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e difundido no Brasil através de cursos e palestras.

O modelo de Arguin propõe a abordagem do processo do planejamento estratégico através do desenvolvimento de 4 etapas:

- ◆ Formulação da filosofia e da orientação da instituição.
- ◆ Análise do meio externo.
- ◆ Análise do meio interno.
- ◆ Integração dos elementos de análise do meio externo com os do meio interno.

ETAPA 1 – Formulação da filosofia e da orientação da instituição

Ao iniciar os trabalhos, é muito importante localizar a instituição corretamente, isto é, o que foi no passado, o que é hoje e o que deseja ser no futuro próximo. Desta forma, a filosofia da instituição tem por base uma série de valores provenientes do seu passado, da sua herança do seu credo atual e de suas aspirações futuras.

A filosofia se traduz de uma maneira mais formal na missão, metas e objetivos da instituição.

A missão de uma organização releva suas finalidades a partir de sua história, de seus estatutos, dos seus documentos históricos, de suas políticas e de suas práticas. No meio universitário, a missão assume conotações acadêmicas, em função das exigências do conhecimento e das preocupações humanas com relação à formação integral do homem.

As metas e os objetivos se apresentam num degrau inferior à missão da universidade. As metas sinalizam o rumo da instituição e os resultados a serem atingidos a partir da sua missão. Os objetivos são os instrumentos para realizar as metas determinadas e, desta forma, atingir os fins da instituição.

ETAPA 2 – Análise do meio externo

A análise externa consiste na identificação das forças e tendências externas à universidade que podem influir no seu futuro.

As forças e tendências podem vir da área nacional e internacional ou do meio local e regional. No primeiro caso, elas podem influenciar a educação em geral; já no segundo caso, elas podem ter incidências diretas na organização universitária.

O modelo para avaliar o ambiente externo de uma instituição compreende 4 elementos:

- ◆ Econômico: questões ligadas à energia, emprego, inflação, PNB, consumo, etc.
- ◆ Sociológico: questões ligadas a valores, novos estilos de vida, câmbios demográficos, etc.
- ◆ Tecnológico: questões ligadas a desenvolvimento da informática, automação, telecomunicações, investigações médicas e naturais, etc.
- ◆ Político: questões ligadas à legislação, regulamentações governamentais, grupos de pressão, etc.

ETAPA 3 – Análise do meio interno

A análise do meio interno tem como objetivo o conhecimento da instituição e o estudo e a análise da qualidade de seus pontos forte e fracos, no que se refere aos seus programas de estudo e pesquisa, ao seu corpo docente e discente, ao apoio ao ensino, às suas instalações físicas, à imagem e ao clima da instituição.

Os principais critérios de análise do meio ambiente interno são

- ◆ no plano pedagógico: a qualidade relativa dos programas, a pertinência da pedagogia e a qualidade da pesquisa;
- ◆ no plano físico: o estado dos diversos edifícios, o estado dos equipamentos e a taxa de ocupação dos espaços e dos equipamentos;
- ◆ no plano dos recursos humanos: as relações estudantes/professores - pessoal de serviço - diretores, a qualidade do corpo docente, a preparação técnico-teórica dos profissionais e dos dirigentes, a política de aperfeiçoamento do pessoal;
- ◆ no plano financeiro: o equilíbrio do orçamento de operação, as fontes de recursos financeiros, as despesas de inscrição e o estado do orçamento de investimentos;
- ◆ no plano da identidade institucional: a qualidade do lugar geográfico, a percepção dos estudantes, a percepção do meio externo e a qualidade da publicidade;

ETAPA 4 – Integração dos elementos de análise do meio externo com o meio interno

O estudo dos meios levará o planejador a identificar a missão, as metas, os objetivos, os programas e a escolha das estratégias que estejam em harmonia com os valores da instituição, que sejam academicamente justificáveis e politicamente alcançáveis, e que ao mesmo tempo respondam às necessidades sociais e institucionais, para alcançar as finalidades da organização universitária.

2.3.1.3 O Modelo de Cunha

Este modelo vem sendo desenvolvido pelo Prof. Cristiano Cunha (1995), no NEST – Núcleo de Estudos Estratégicos do Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas na Universidade Federal de Santa Catarina desde 1989. Atualmente, encontra-se em fase de implantação em algumas universidades brasileiras, tais como a UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina e PUC de Pelotas, no Rio Grande do Sul.

O modelo propõe a abordagem do processo do planejamento estratégico através do desenvolvimento de um estudo preliminar e 9 etapas consecutivas que se encontram relacionadas entre si através de feedbacks que vão sendo realizados à medida que se desenvolve cada etapa. O estudo preliminar refere-se às questões de cultura e poder assim como às características

organizacionais das instituições de ensino. A seguir, o Gráfico 5 apresenta o modelo de forma esquemática.

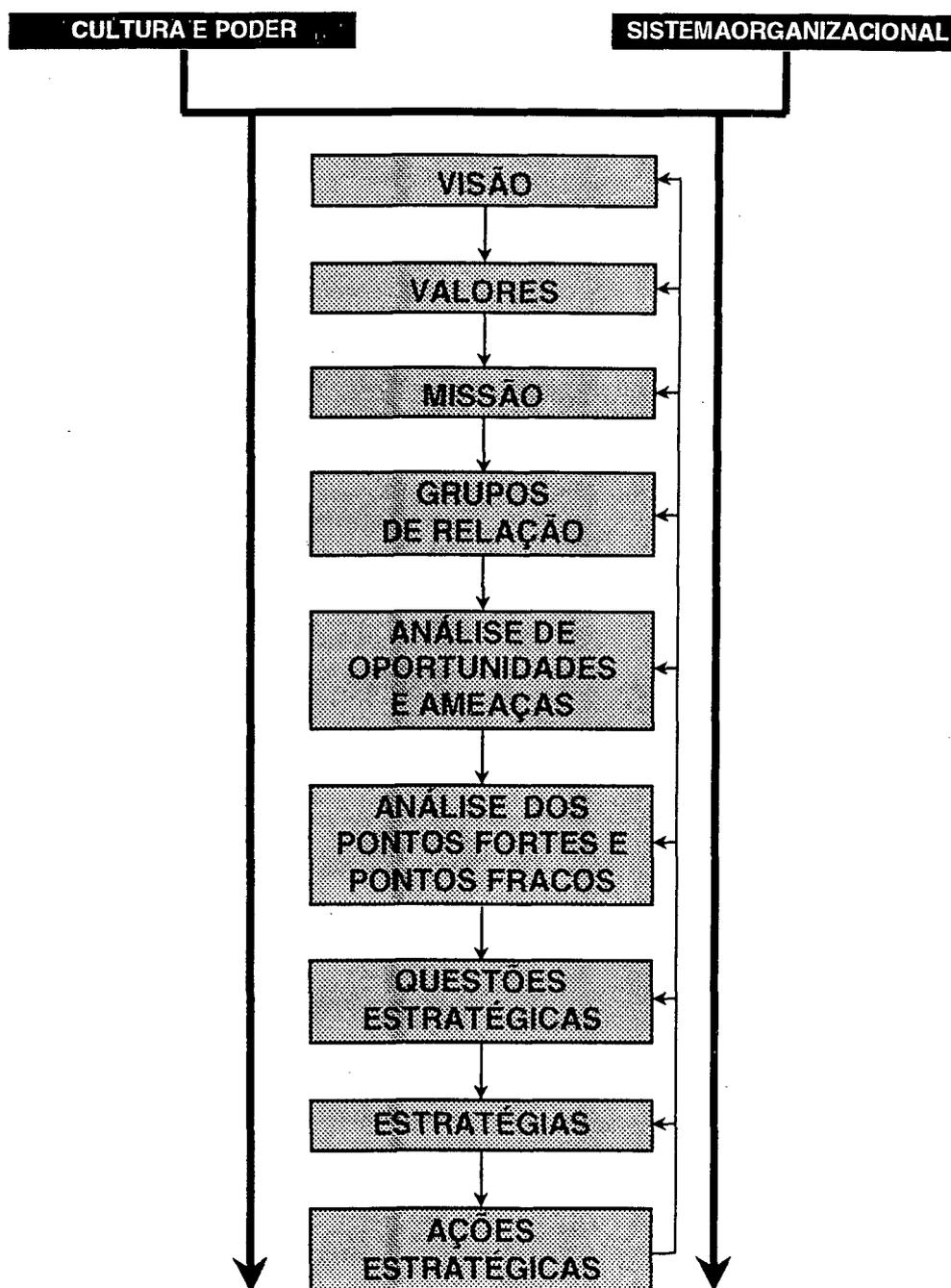


GRÁFICO 5 – MODELO DO PROF. CUNHA
Fonte: Cunha (1995)

ETAPA PRELIMINAR – Cultura, Poder e Sistema Organizacional

Esta etapa preliminar é realizada para efetuar um levantamento sintético a respeito da cultura que permeia a organização e das questões ligadas ao poder, tanto na estrutura formal quanto na informal. Nesta etapa também é feita uma análise quanto ao sistema e estrutura da organização, para verificar as condições de implantação do planejamento estratégico.

ETAPA 1 – Determinação da Visão

A visão é um *quadro inspirador* de um *futuro preferido*. A visão não é limitada por tempo, representa propósitos globais permanentes, e serve como base para o planejamento estratégico. No âmbito da universidade, ela delinea um futuro ideal para a instituição, tanto no que se refere à sua ação no ambiente externo quanto em relação às condições do ambiente interno.

ETAPA 2 – Levantamento dos Valores

Esta etapa consiste no levantamento dos valores ou atitudes que devem nortear as ações da organização. Os valores estão sempre associados aos fins da instituição.

ETAPA 3 – Definição da Missão

A missão define a *razão de ser da organização*. Ela responde à pergunta: por que a organização deve realizar suas atividades?

ETAPA 4 – Levantamento dos Grupos de Relação

Os grupos de relação são organizações, instituições ou pessoas que influem ou sofrem influência da universidade. Toda a ação da instituição deve levar em consideração estes grupos.

ETAPA 5 – Análise de Oportunidades e Ameaças

A análise de oportunidades e ameaças nada mais é do que uma análise externa da instituição, onde as oportunidades são situações ou eventos externos à organização que, se bem aproveitados, podem facilitar o cumprimento da sua missão, e as ameaças são situações ou eventos externos à organização que podem dificultar o cumprimento da sua missão.

ETAPA 6 – Análise dos Pontos Fortes e Pontos Fracos

Esta etapa consiste na análise interna da organização, onde os pontos fortes são condições internas à instituição, que contribuem para o cum-

primento da sua missão e facilitam a consecução dos objetivos, e os pontos fracos são condições internas à instituição, que reduzem a probabilidade de cumprimento da sua missão e dificultam a consecução dos objetivos.

ETAPA 7 – Questões Estratégicas

As questões estratégicas são um conjunto de condições ou pressões internas ou externas (ou combinação das duas) que podem ter efeitos significativos no desempenho da organização ou nos seus interesses futuros.

A organização pode agir sobre estas condições ou pressões para torná-las mais adequadas às suas necessidades.

ETAPA 8 – Definição das Estratégias

A definição das estratégias consiste em indicar o rumo para poder resolver as questões estratégicas, isto é, são as respostas dadas às questões estratégicas.

ETAPA 9 – Ações Estratégicas

Nesta última etapa são definidas as atividades, com seus responsáveis responsáveis, que serão executadas a partir das estratégias determinadas. Nesta etapa também são definidos os prazos de execução e a forma de acompanhamento das atividades.

Os três modelos apresentados até aqui podem ser considerados como representativos de alguns outros modelos existentes, pois denotam que têm sua fundamentação em três componentes básicos:

1. desenvolvimento da missão;
2. análise dos pontos fortes e fracos, assim como das oportunidades e ameaças;
3. desenvolvimento das estratégias.

Estes modelos têm um foco teórico e prático sobre o planejamento estratégico. O Gráfico VI mostra resumidamente as etapas de cada um destes três modelos.

BRYSON	ARGUIN	CUNHA
		I – <i>Cultura e Poder</i>
		II – <i>Sistema Organizacional</i>
1 Acordo Inicial	1. Filosofia e orientação da instituição	1 Visão
2 Atribuições	2. Análise do meio externo	2. Valores
3 Missão e Valores	3. Análise do meio interno	3. Missão
4 Avaliação do Ambiente	4. Integração do meio externo e do meio interno	4. Grupos de relação
5 Assuntos Estratégicos		5. Oportunidades e ameaças
6 Formulação Estratégica		6. Pontos Fortes e Fracos
7 Revisão e Adoção do Plano		7. Questões estratégicas
8 Visão de Sucesso		8. Estratégias
9 Implementação		9. Ações estratégicas
10 Reavaliação do Processo		

GRÁFICO 6 – MODELOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2.3.1.4 Parâmetros para análise

A partir dos três modelos apresentados anteriormente, realizou-se uma síntese de onde foram extraídos sete parâmetros que serviram de alicerce para a análise dos modelos de planejamento que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou durante os períodos compreendidos entre 1986 e 1997:

1. *Acordo Inicial*: Este parâmetro servirá para verificar se foi elaborado um Acordo Inicial com as pessoas-chave da instituição, e se foi desenvolvido algum tipo de trabalho ou estudo sobre Estrutura de Poder e Cultura Organizacional da Universidade.
2. *Atribuições dos participantes*. Por este parâmetro se pretende saber quais eram os responsáveis pela implementação do Planejamento Estratégico da Universidade e em que nível da Instituição se situavam.
3. *Filosofia e orientação da instituição*: Por este parâmetro se deve verificar como a Instituição estabelece os Valores, a Visão e a Missão que irão orientar o rumo das atividades da Universidade e das pessoas que a compõem.
4. *Avaliação do Ambiente Externo e Interno*: Este parâmetro servirá para conhecer o modo como a Instituição realiza o levantamento das oportunidades e ameaças do Ambiente Externo, assim como a maneira que a Universidade estabelece os seus pontos fortes e fracos (conhecimento do seu Ambiente Interno).

5. *Integração do ambiente externo e do ambiente interno:* Uma vez que a Instituição tenha conhecimento das ameaças e oportunidades que a rodeiam e dos seus pontos fortes e fracos, através deste parâmetro será levantada a forma em que a Instituição determina, a partir desse conhecimento, suas Questões Estratégicas, e suas Ações Estratégicas.
6. *Implementação das Ações Estratégicas.* Por este parâmetro será analisada a forma como se realiza o processo efetivo de implementação, isto é, a maneira como se faz a definição, execução e o acompanhamento das atividades determinadas a partir das estratégias estabelecidas.
7. *Reavaliação do Processo.* Este parâmetro será utilizado para verificar se foi realizada uma revisão e avaliação, tanto das estratégias, como da maneira como foram implementadas.

2.3.2 A implementação do Planejamento Estratégico

O Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa (1997) define a palavra implementar nos seguintes termos:

"Dar execução a(um plano, programa ou projeto)./Levar à prática por meio de providências concretas."

A implementação de planos estratégicos associa-se fundamentalmente à ação de se conseguir a execução de aspectos de uma natureza estrutural importante que, além disso, signifique mudança na ação seguida pela empresa no passado, (Schmitt, 1988). Logo, a etapa de implementação de pro-

cesso de mudança estratégica ou estrutural nas organizações é a mais difícil de todo o projeto.

Entretanto, se, por um lado, verifica-se toda uma grande produção de artigos, livros e publicações a respeito da moderna administração para empresas privadas, por outro lado, embora já existam excelentes trabalhos, essa produção ainda carece de maior aprofundamento para o contexto de instituições públicas, sujeitas a outros níveis de complexidade e dificuldades. E, no caso de uma instituição universitária, a carência de estudos e experiências, nessa área, é ainda maior. De qualquer forma, como Mintzberg (1994) notou, muito desta literatura é fraca no que se refere à falta de evidências empíricas que dêem suporte à relação entre o sucesso da organização e o planejamento estratégico, e, mais ainda, como Rink (1987), Stockman e Lewis (1990) e Park (1997) observam, existem poucas pesquisas empíricas que estejam focadas no planejamento estratégico em instituições de ensino superior.

De acordo com Arguin (1989), algumas universidades latino-americanas implantaram o processo de planejamento estratégico. Dois dos casos apresentados pelo autor são apresentados a seguir.

O Planejamento Estratégico na Universidade de Quebec

A Universidade de Québec é composta por uma rede de 6 universidades públicas. É administrada por uma Assembléia de governadores composta do presidente, quatro vice-presidentes, chefes de estabelecimentos, três professores, dois estudantes e três representantes da comunidade. A este con-

selho estão subordinados dois órgãos importantes: o Conselho dos Estudos (para o plano acadêmico) e a Comissão de Planejamento.

Cabe à Comissão de Planejamento assegurar um desenvolvimento harmonioso e eficaz através de uma política e de um procedimento de planejamento que contribuam para a unidade e diversidade deste desenvolvimento dentro de uma rede de tipo federativo.

O processo de planejamento compreende três grandes etapas:

1. confecção do esquema geral;
2. elaboração dos planos trienais de cada constituinte da rede;
3. composição do quadro de desenvolvimento.

A confecção do *esquema geral* compreende a análise e determinação dos seguintes elementos:

- ◆ a filosofia e as orientações fundamentais das Universidades;
- ◆ as tendências macro e microeconômicas e sociais;
- ◆ os objetivos gerais do ensino superior para os próximos anos;
- ◆ a formulação de grandes estratégias de desenvolvimento seguindo a elaboração dos objetivos gerais.

Para a elaboração dos *planos trienais* são levados em conta os seguintes elementos:

- ◆ a problemática do desenvolvimento do estabelecimento;

- ◆ as orientações e eixos de desenvolvimento do estabelecimento;
- ◆ os fins visados pela instituição;
- ◆ os objetivos a atingir em prazos determinados;
- ◆ os meios escolhidos para atingir esses objetivos;
- ◆ os recursos necessários para empreender as atividades identificadas.

Estes elementos são agrupados em 3 etapas: na primeira etapa é realizado o estudo e análise do meio-ambiente externo e interno da instituição, assim como as forças e fraquezas dos elementos que compõem este meio-ambiente, o que conduz à elaboração de objetivos estratégicos; na segunda etapa, são identificados os meios a serem utilizados para atingir os objetivos estratégicos e são fixados os objetivos operacionais dos próximos 3 anos; na terceira etapa, são determinados os meios e recursos necessários para atingir os fins e objetivos operacionais da etapa anterior.

A composição do *quadro de desenvolvimento* da universidade consiste na descrição das grandes orientações da universidade e de suas linhas de força, a partir do esquema geral, dos planos trienais de desenvolvimento e da leitura da conjuntura sócio-cultural de Québec. Esta etapa indica os setores prioritários de desenvolvimento da universidade como rede e propõe projeto de ações conjuntas para um período de 6 anos. Este quadro é composto de três fases:

- ◆ elaboração de um acordo desejável e necessário para o desenvolvimento eficaz e harmonioso da universidade;
- ◆ identificação dos pólos institucionais de cada constituinte e os setores prioritários determinados pelo conjunto da rede;
- ◆ estabelecimento dos meios utilizados para responder às prioridades do quadro, especialmente os meios de tipo acadêmico e financeiro.

O Planejamento na Universidade Autônoma Metropolitana de México (UAM)

A universidade Autônoma Metropolitana da cidade do México foi fundada em 1974 e compreende três centros: Azcapotzalco, Iztapapa e Xochimilco. Cada unidade é dirigida por um reitor e todas são coordenadas por um reitor geral.

A universidade iniciou o desenvolvimento de um plano a partir de 1980. O plano da universidade está sob a responsabilidade do reitor geral e pode ser definido como um plano institucional que agrupa orientações, objetivos e projetos de cada unidade.

O plano de desenvolvimento institucional segue três **objetivos gerais**:

1. orientar e harmonizar o desenvolvimento das principais funções da UAM a curto, médio e longo prazo;

2. estabelecer um sistema de planejamento institucional numa perspectiva de desconcentração funcional e administrativa;
3. ligar o sistema de planejamento da educação superior ao plano nacional e regional.

Para atingir estes objetivos, a universidade adotou a seguinte **estrutura** básica:

- ◆ no âmbito da reitoria geral, existe a direção do plano e o comitê do plano (Juplan), cuja função é estabelecer as linhas diretrizes do plano, assim como tem a missão de coordenar, supervisionar e unificar os objetivos da universidade e de suas unidades;
- ◆ no âmbito de cada unidade ou campus, encontra-se o reitor, a direção de planejamento e a comissão ou comitê que dirigem e coordenam as atividades de planejamento no interior de cada estabelecimento.

Para o desenvolvimento do **processo** de implementação do plano, as atividades foram agrupadas em três fases:

- ◆ diagnóstico: visa o conhecimento do estado atual da instituição, tanto externa como internamente;
- ◆ prospectiva: tem por objetivo projetar a imagem desejada da universidade;
- ◆ programação: identifica os programas e seus objetivos, determinando a estrutura de cada um dos subprogramas e fazendo uma estimativa dos recursos financeiros necessários para realizar esses programas.

De uma forma geral, as principais ***características do plano*** são aquelas que o identificam como sendo

- ◆ unificado e integrado: apesar da diversidade das unidades, o plano possui um caráter de integração, sendo que no processo existe a preocupação de harmonizar os diversos elementos do plano;
- ◆ participativo: o plano é de responsabilidade do reitor, da direção, dos departamentos e da comunidade universitária;
- ◆ progressivo: cada ano é realizada uma avaliação e ele é redefinido para melhorar os objetivos e programas;
- ◆ realista: cada programa e cada atividade são analisados com vistas a avaliar os recursos humanos e financeiros necessários à sua realização.

O Planejamento Estratégico nas Universidades Brasileiras

No Brasil, algumas universidades já iniciaram a implementação do planejamento estratégico, tais como a Universidade de Brasília, a Universidade Federal de Minas Gerais, a Universidade Federal de Santa Catarina, a Universidade Federal de Santa Maria, a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Universidade Católica de Pelotas, entre outras.

Entretanto, embora existam universidades que estejam iniciando ou tentando implementar o processo de planejamento estratégico, elas não se afastam do que já foi constatado por Pontes (1972), Finger (1983), Schenini

(1989), Stockman e Lewis (1990), Kourganoff (1990), Karadima (1992), Durham (1993), McAnulty (1994), Bryson (1995), Teixeira (1995), Araújo (1996), Balzan (1996), Kaufman, Herman e Watters (1996), isto é, o planejamento constante, científico e sistematizado não tem sido uma prática das universidades até anos bem recentes. Formalmente, até que existem planos, projetos, programas, metas; entretanto, não reúnem condições de serem colocados em prática ou torná-los sistemáticos ou, por outro lado, as experiências com planejamento são episódicas e descontínuas, e quando existe o processo de planejamento, é setorial ou se limita, de acordo com Meyer Jr. (1988a), a produzir um plano de ação que abrange um período específico da administração de um Reitor. Tanto que Stockman e Lewis (1990) e Schwartzman (1991) observaram uma falta de consistência ou uma abordagem organizada para o planejamento nas instituições de ensino superior.

Os anteriormente citados Stockman e Lewis (1990) e Park (1977) têm constatado também que a literatura existente freqüentemente encoraja faculdades e universidades para a instituição do planejamento estratégico e descrevem como deveria ser implementado o processo, mas enfatizam que muito pouca coisa tem sido escrita sobre como é ou está o desempenho deste planejamento estratégico.

Em conseqüência, propõem que pesquisas mais adiantadas devem ser direcionadas para o desenvolvimento de dados descritivos mais aprofundados que estejam focados na atual implementação do planejamento es-

tratégico nas organizações de educação superior, pois, como enfatiza Meyer Jr. (1988 b):

“Planejar não significa apenas produzir planos, definir políticas, objetivos, metas e estratégias, mas colocar o Plano em ação. A importância de qualquer plano estratégico, a par da qualidade de seu conteúdo, está na sua praticidade ou viabilidade de implantação. O Planejamento só adquire significado ao vincular-se a ação organizacional.

Há pois a necessidade de se deslocar do campo conceitual/teórico para o prático e este tem sido um dos maiores desafios do administrador universitário.”

Resumindo, cabe realçar que, apesar do que já se escreveu sobre conceitos relacionados com o planejamento estratégico e sobre a estratégia competitiva, de um modo geral, a doutrina tem sido muito eficaz para transmitir às organizações, tanto públicas como privadas, o conhecimento de conceitos e de instrumentos analíticos relacionados com a formulação de planos estratégico; contudo, a doutrina e a literatura têm sido muito menos prolíferas na busca de respostas para a questão de como conseguir a implementação de planos estratégicos uma vez que eles tenham sido formulados, tema que é objeto do presente trabalho.

2.3.3 Dificuldades na Implementação do Planejamento Estratégico

Existe praticamente uma unanimidade entre os estudiosos de planejamento estratégico de que a etapa de implantação de processos de mudan-

ça estratégica ou estrutural nas organizações é a mais difícil de todo o processo. Geralmente não existem problemas nas etapas de definição da missão e estabelecimento das estratégias; os problemas aparecem quando estas devem ser executadas na prática.

Nos estudos de Ungson (1988) apud Park (1997) são encontradas diversas razões pelas quais o planejamento estratégico tem dificuldades para sua implementação. Entre as principais estão a

- ◆ falta de comprometimento das pessoas que dirigem a organização;
- ◆ ausência de uma estrutura que facilite a implementação;
- ◆ implementação realizada de forma desconexa ou fragmentada;
- ◆ deficiência para comprometer as pessoas diretamente envolvidas na implementação estratégica;
- ◆ implementação com prazos de execução fora da realidade;
- ◆ oposição de grupos poderosos.

Já nos seus trabalhos, Cunha (1995) expõe que os principais problemas para a implementação do Planejamento Estratégico na universidade se devem à

- ◆ falta de estrutura de poder bem definida;
- ◆ interferência de questões políticas;
- ◆ falta de "know how" na implementação;

- ◆ ausência de uma metodologia adequada;
- ◆ necessidade de respaldo da comunidade universitária.

Para Schmitt (1988), as dificuldades na implementação do planejamento estratégico estão diretamente ligadas à

- ◆ falta de liderança do executivo principal da organização e à mudança cultural;
- ◆ falta de estrutura organizacional e sistemas de informação que possibilitem a implantação;
- ◆ inexistência de planos estratégicos diferenciados, flexíveis e dignos de crédito e que apoiem as estratégias;
- ◆ recursos destinados sem estar de acordo com a realidade e sem base nas estratégias;
- ◆ sistema inadequado de recompensa e punição;
- ◆ falta de mecanismos de controle para a avaliação.

Considerando os diversos enfoques, até aqui citados, este trabalho também pretende analisar as forças ou elementos que obstruem ou dificultam a implementação do planejamento estratégico na universidade.

ba-

2.4 CULTURA ORGANIZACIONAL DA UNIVERSIDADE

2.4.1 Conceitos Básicos

Sempre que se fala do Processo de Planejamento Estratégico a Cultura Organizacional é um dos primeiros elementos a serem levados em conta para poder aplicar com êxito esta técnica administrativa

Antes de descrever a importância e influência da Cultura Organizacional, é necessário recuperar alguns conceitos fundamentais para melhor entender o que se descreve por Cultura e Cultura Organizacional.

Cultura é "... um todo integral formado por instrumentos e bens de consumo, estatutos constitucionais... idéias e ofícios humanos, crenças e costumes... um vasto aparato, em parte material, em parte humano, e em parte espiritual, pelo qual o homem pode fazer frente aos problemas concretos e específicos que se lhe apresentam" Malinowske (1992).

"Cultura... tem três aspectos fundamentais... o tecnológico, o sociológico e o ideológico... O tecnológico está relacionado com ferramentas, materiais, técnica e máquina. O aspecto sociológico compreende as relações entre os homens... O aspecto ideológico inclui crenças, rituais, arte, ética, práticas religiosas e mitos" Lewis (1992).

"Cultura Organizacional significa um conjunto de valores e crenças compartilhados que influencia a efetividade da formulação e implementação da estratégia. A importância da cultura organizacional para a implementação de estratégias é tal que influencia o comportamento dos empregados e, espera-se, motiva-os a conseguir ou ultrapassar os objetivos

organizacionais” Certo (1993).

Para os efeitos deste trabalho, será adotado como referencial o conceito de cultura organizacional de Gaj (1990):

Cultura Organizacional é mais do que estilo gerencial. Podemos dizer que é a forma como uma organização desempenha uma série de tarefas. Ela se caracteriza pelas tradições internas, pelo modo de pensar e sentir, pelas reações às oportunidades e ameaças com as quais a organização se depara...A cultura, por outro lado, representa um conjunto de crenças e expectativas transformadas em normas e princípios que afetam os comportamentos dos indivíduos e grupos na organização.”

2.4.2 Tipos de Cultura Organizacional

Na sua obra *Understanding Organization*, Charles Handy (1976), tipificou quatro tipos de cultura, que estão associados às formas de liderança que comumente se encontram nas organizações: Cultura do Poder, Cultura do Papel, Cultura da Tarefa e Cultura da Pessoa.

Estes tipos são apenas alguns modelos que caracterizam normalmente as organizações, não significando que as mesmas se enquadrem exatamente nas formas a seguir descritas, visto que cada organização tem suas próprias e singulares características e portanto sua própria cultura. No entanto, esta descrição é útil na medida em que poderemos tentar identificar qual o tipo de cultura que se assemelha mais à organização em questão.

Cultura do Poder

Este tipo de cultura normalmente é encontrado em pequenas empresas e depende de uma fonte central de poder. Há poucas regras e procedimentos, pouca burocracia. O controle é exercido pelo centro, através da seleção de indivíduos-chave. As decisões são tomadas, em grande parte, com base no resultado de um equilíbrio de influência, e não com base em razões processuais ou puramente lógicas. As organizações baseadas nesta cultura são orgulhosas e fortes, com capacidade para deslocar-se rapidamente e reagem bem a ameaças ou perigos, no entanto para se deslocarem na direção certa dependem da pessoa ou pessoas que são o centro, visto que na qualidade destes indivíduos está o sucesso da organização. Nestes casos o problema da sucessão é a chave de seu sucesso continuado. Nesta cultura se vislumbra claramente que o poder dos recursos com alguns elementos de poder pessoal são a base de poder principal. Nela também se pode ver que é depositada muita fé no indivíduo e pouca nos comitês, o julgamento é feito por resultados e há tolerância em relação aos meios.

Cultura de Papéis

A cultura de papéis é aquela que estabelece uma relação muito próxima com o sistema de organização burocrática, cujo desenho esquemático e se assemelha a um templo grego, no qual a ênfase é dada aos pilares que sustentam a estrutura (neste caso a organização), isto é, a organização de papéis apóia sua força em suas funções ou especialidades (pilares), que são for-

tes por si mesmos. Assim, por exemplo, qualquer departamento pode ter renome internacional por sua eficiência. O trabalho dos pilares e a interação entre os mesmos são controlados pelos procedimentos para papéis, procedimentos para comunicação e regras para a solução de disputas.

Com frequência, nas organizações que têm este tipo de cultura, o papel ou descrição do trabalho, têm mais importância do que o indivíduo que o desempenha. Não é necessária uma atividade além da dada pelo papel, o que ocasionalmente pode ser inclusive destrutivo. Ao indivíduo é oferecida segurança e previsibilidade, oportunidade de adquirir perícia de especialista sem risco, recompensa para quem faz o trabalho segundo o padrão determinado.

O sucesso nestas organizações se dá quando operam num ambiente estável, quando controlam o ambiente, quando o mercado é estável, previsível ou controlável ou quando o produto tem longa vida.

No entanto estas organizações ficam frágeis quando existem câmbios no ambiente, pois as culturas de papéis demoram em perceber as mudanças e são muito lentas para efetuar as modificações necessárias para sua adaptação à nova situação. Nessas empresas as economias de escala são mais importantes do que a flexibilidade e a especialização é mais importante que a inovação.

Cultura da Tarefa

As organizações que têm este tipo de cultura estão orientadas para trabalhos específicos ou projetos. Neste caso se procura reunir os recursos apropriados, as pessoas certas, no nível certo da organização para deixá-las realizar o trabalho. Embora o poder pessoal ou o advindo da posição tenham influência, o maior peso está ao lado do poder do perito. Há também uma valorização do trabalho em equipe que visa unificar o grupo para aumentar a eficiência e identificar o objetivo da organização com o indivíduo.

Este tipo de cultura tem grande importância quando a organização precisa de flexibilidade e sensibilidade em relação ao mercado ou ao ambiente, isto é, quando o mercado é muito competitivo, quando a vida do produto é curta e principalmente quando é necessária uma rapidez de reação, ou seja, a rapidez de reação, a integração, a sensibilidade e a criatividade são mais importantes do que o alto grau de especialização. Existe dificuldade no controle destas organizações, ele é mantido pela alta gerência através da distribuição de projetos, pessoas e recursos.

Cultura da Pessoa

Neste tipo de cultura o indivíduo é o ponto central, a organização existe para servir e dar assistência aos indivíduos que se encontram nela. Neste caso os indivíduos se reúnem para seguir suas próprias tendências e o seu próprio interesse. A hierarquia administrativa é difícil de ser mantida, assim

como os mecanismos de controle, a não ser por consentimento mútuo, visto que os indivíduos podem deixar a organização, mas dificilmente a organização pode excluir os indivíduos. A influência é difusa e quando necessário os peritos exercem o poder. Cabe ressaltar que embora seja difícil encontrar uma organização com a cultura baseada na pessoa, é muito comum encontrar indivíduos nas organizações cuja preferência pessoal recai neste tipo de cultura, mas que se encontram trabalhando numa organização com outro tipo de cultura.

Além destas quatro caracterizações Luiz Gaj (1990), em *Tornando a Administração Estratégica Possível*, acrescenta um quinto tipo, que é o da Inovação.

Cultura da Inovação

A organização que tem este tipo de cultura aceita e estimula a criatividade. A inovação está dirigida aos negócios. A finalidade de cada negócio é clara e os recursos são alocados de acordo com as prioridades estabelecidas.

Pela ótica desta cultura, podemos deduzir que poderão também existir estágios de cultura que estarão ligados aos estágios de desenvolvimento da organização. Desta forma durante a evolução da organização é possível que a cultura se modifique lentamente até atingir as formas atuais.

2.4.3 Fatores e Mecanismos que Influenciam e Desenvolvem a Cultura

Existem diversos fatores que influenciam a cultura e cuja percepção e conhecimento serão de extrema utilidade no entendimento da transformação cultural que deverá ocorrer no momento da implementação do Planejamento Estratégico. Entre os principais fatores podemos citar:

- ◆ *quanto aos indivíduos*: Proprietários – Pessoas envolvidas – Estilo de liderança;
- ◆ *quanto ao sistema de organização*: Formas organizacionais adotadas - História da organização - Objetivos e metas;
- ◆ *quanto à estrutura*: Tamanho e forma de crescimento – Tecnologia utilizada – Condições físico-ambientais

Olhando por outro ângulo, em vez de ter fatores que influenciam a cultura organizacional, podemos ter, de acordo com Schein (1985), *mecanismos de desenvolvimento cultural*.

Os mecanismos de desenvolvimento cultural podem ser divididos, de acordo com sua influência, em primários e secundários.

Mecanismos Primários:

- ◆ Os Fatos em que os líderes prestam atenção, medem e controlam.
- ◆ As Reações dos líderes em momentos críticos e crises organizacionais.

- ◆ O Papel Deliberado na modelagem, ensino e condução da organização.
- ◆ Os Critérios para alocação de recompensas.
- ◆ Os Critérios para recrutamento, seleção, promoção e saída de pessoal.

Mecanismos Secundários:

- ◆ O Desenho e estrutura da organização.
- ◆ Os Sistemas e procedimentos da organização.
- ◆ O Projeto do espaço físico (fachadas e edifícios).
- ◆ As Histórias, lendas mitos e parábolas de eventos e pessoas importantes.
- ◆ As Declarações formais de filosofia, credo e privilégios na organização.

2.4.4 A Cultura Organizacional da Universidade

Dos tipos de cultura organizacional definidos no item anterior podemos concluir que a Universidade é uma organização na qual as atividades meios (administração do ensino) têm uma cultura do tipo **Cultura do Papel** e as atividades fins (ensino, pesquisa e extensão) têm uma **Cultura da Pessoa**. Estas culturas se encontram em constante conflito, tentando cada uma sobrepujar a outra.

O Gráfico7 mostra resumidamente alguns aspectos destes dois tipos de cultura que convivem na universidade.

Cultura do Papel (Aspectos)	Cultura da Pessoa (Aspectos)
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema administrativo é totalmente apegado ao sistema burocrático e tem pouca flexibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Professores têm aversão a controles, prestações de contas, solicitações, etc. • Existe uma crença muito grande sobre a independência e soberania da pessoa que ministra as disciplinas. • Há uma rejeição sobre qualquer tipo de tutela ou controle sobre o seu trabalho.
<ul style="list-style-type: none"> • Tentativas de implantar sistemas de controle de eficiência e Planejamento. • Os objetivos são difusos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouco crédito sobre os efeitos ou implantação de Planejamento a Longo Prazo, Planejamento Estratégico ou qualquer outro tipo de planejamento • Pouca atenção para a eficiência, não existem incentivos ou recompensas para atingi-la
<ul style="list-style-type: none"> • Predisposição contra mudanças rápidas, até por falta de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Professores desejam mudanças técnicas que lhes permitam equipamentos e condições de última geração
<ul style="list-style-type: none"> • Reação lenta as pressões das forças que a influenciam 	<ul style="list-style-type: none"> • As grandes decisões são muito discutidas e questionadas pelos segmentos que a compõem, com uma força muito grande dos aspectos políticos, não havendo muitas vezes um equilíbrio entre a razão e a emoção, prevalecendo muitas vezes esta última. • Existem valores corporativistas bem arraigados.

GRÁFICO 7 – ASPECTOS DA CULTURA NA UNIVERSIDADE
 Fonte: Cunha, Cristiano e Estrada, Rolando (1999)

A convivência dos dois tipos de cultura, a Cultura do Papel e a Cultura da Pessoa, deverá ser cuidadosamente analisada e estudada, pois desta análise e estudo dependerão as possibilidades de elaboração, implantação e êxito do Planejamento Estratégico.

CAPÍTULO 3

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do presente trabalho, utilizou-se a pesquisa qualitativa, conforme as abordagens de Bogdan e Biklen (1995), Triviños (1995), Lüdke e André (1986) e Godoy (1995a), (1995b). Assim, esta pesquisa sobre a implementação do planejamento estratégico nas instituições públicas de ensino superior foi caracterizada por

1. *ter o ambiente natural como fonte direta dos dados e os pesquisadores como instrumento-chave.* Houve contato direto com o ambiente e a situação que se estava investigando, sem qualquer manipulação, sendo que a base era o estudo e a análise do mundo empírico no seu ambiente natural; assim, o fenômeno foi observado e compreendido no contexto em que ocorreu e do qual fez parte;
2. *ser um trabalho descritivo.* Os dados coletados descreveram situações ou acontecimentos através de transcrições de entrevistas e extratos de vários tipos de documentos, visando à compreensão ampla do fenômeno estudado, para, desta forma, ter uma visão holística do ambiente e das pessoas nele inseridas;
3. *haver uma preocupação com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto,* pois foram verificadas as manifestações, procedimentos e interações cotidianas;

4. *ser o significado uma preocupação essencial.* Pretendeu-se captar a “perspectiva dos participantes”, ou seja, a forma em que os informantes enxergavam as questões que estavam sendo levantadas, o que permitiu enxergar o dinamismo interno das situações;
5. *analisar os dados indutivamente.* O desenvolvimento do processo se assemelhou a forma de um funil, quando no início as questões ou focos de interesse foram muito amplas e, com o decorrer do trabalho, à medida que este se desenvolvia, as entrevistas foram se tornando mais diretas e específicas.

De acordo com Strauss e Corbin (1990), a pesquisa qualitativa é usada para reunir dados sobre um fenômeno que não pode ser quantificado. Por seu lado, Merriam (1998), assim como Bogdan e Biklen (1995), enfatizam que, quando o foco está sobre os participantes individuais, a pesquisa qualitativa fornece uma abordagem consistente, para que os pesquisadores possam conhecer as perspectivas individuais sobre o fenômeno que está sendo estudado.

Para melhor desenvolver o trabalho, utilizou-se a técnica de estudo de caso, pois foi um tipo de pesquisa que tinha por objetivo a análise profunda de uma dada unidade social, a Universidade Federal de Santa Maria :

Yin (1989) define o estudo de caso da seguinte forma:

“Um estudo de caso é um questionamento empírico que: Investiga o fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real de vida, quando os limites entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes, e nos quais múltiplas fontes de evidência são usadas.”

No entendimento de Lüdke e André (1986) , o estudo de caso é o estudo de *um* caso. Seja ele simples e específico ou complexo e abstrato, é sempre bem delimitado e seus contornos são claramente definidos no desenrolar do estudo. O estudo de caso é escolhido quando se quer estudar algo singular, que tenha valor em si mesmo.

Para Merriam (1998), o estudo de caso qualitativo é a descrição e análise de uma simples entidade, fenômeno ou unidade social, de forma intensiva e holística, sendo uma rica fonte de dados descritivos, que se salienta por

- ◆ ter um foco particular sobre um evento , programa ou situação específica` ; no trabalho em questão, o foco estava no Planejamento Estratégico da UFSM;
- ◆ ser descritivo e fornecer uma descrição aprofundada sobre o fenômeno que está sendo estudado; neste caso, foi amplamente detalhado o processo de planejamento estratégico da a UFSM no período compreendido entre os anos de 1986 a 1997;
- ◆ ser heurístico e esclarecer o entendimento do pesquisador sobre o fenômeno que está sendo estudado.

As *características fundamentais do estudo de caso* se superpõem às características gerais da pesquisa qualitativa, sendo que este trabalho se caracterizou por

- ◆ *visar à descoberta*, no pressuposto de que o conhecimento não é algo acabado, mas uma construção que se faz e refaz constantemente - o trabalho permitiu estabelecer como a

UFSM tem utilizado para sua Gestão o Planejamento Estratégico e quais suas dificuldades na implementação;

- ◆ *ênfatisar a “interpretação em contexto”*, pois se levou em conta o contexto em que a Universidade se situa. As ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas foram relacionadas à situação específica;
- ◆ *buscar o retrato da realidade de forma completa e profunda*. Procurou-se revelar a multiplicidade de dimensões presentes no estudo em questão;
- ◆ *utilizar diversas fontes de informação*. Recorreu-se a uma variedade de dados através da coleta de uma diversidade de documentos assim como, a múltiplas entrevistas com informantes que permeavam toda a estrutura da UFSM (Anexo V);
- ◆ *utilizar uma linguagem e uma forma mais acessível de relatório de pesquisa*. Os dados estão sendo aqui apresentados na forma de relato escrito .

Cabe ainda ressaltar que este trabalho, por ser caracterizado como um estudo de caso, distingue-se, então, de outros tipos de pesquisa, porque sua preocupação central foi a compreensão de uma instância singular. Isso significa que o objeto estudado era tratado como único, uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada, como é o caso da Universidade Federal de Santa Maria.

3.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Para Rudio (1978) e Gil (1987), toda pesquisa científica começa pela formulação de um problema e tem por objetivo buscar uma solução para ele, ou, como descreve Thiollent (1986), a formulação do problema é a designação do problema prático e da área de conhecimento a serem abordados.

De acordo com Yin (1994), na formulação do problema, a estratégia do estudo de caso se propõe a questionar como e por que (*how & why*) aconteceram os fatos ou processos que pretendem ser estudados.

Portanto, e de acordo com o apontado por diversos pesquisadores e exposto na revisão bibliográfica, se existe uma falta de consistência ou abordagem organizada para o planejamento das instituições de ensino superior, o presente trabalho estabeleceu como problema de estudo:

Identificar, descrever e analisar como se desenvolve o processo de planejamento estratégico e porque existem dificuldades na sua implementação, no contexto de uma universidade pública, mais especificamente na Universidade Federal de Santa Maria.

3.2 QUESTÕES DE PESQUISA

Trivinhos (1995) tem salientado que as questões de pesquisa representam aquilo que o pesquisador pretende esclarecer, sendo que estas questões o orientarão de sobremaneira no trabalho a ser elaborado.

O presente trabalho foi realizado para responder às seguintes questões de pesquisa:

1. Qual o modelo de planejamento estratégico que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou para a elaboração de suas estratégias?

2. Como foi implementado o processo de planejamento estratégico?

3. Quais as dificuldades que o planejamento estratégico enfrenta na sua implementação?

Pela primeira questão verificou-se se a Universidade, na aplicação do Planejamento Estratégico, usou algum ou alguns modelos e quais suas etapas.

Na segunda questão, levantou-se, numa análise comparativa com os Modelos de Bryson (1995, 1996), Arguin (1989) e Cunha (1995), a forma pela qual foi implementado o processo do planejamento estratégico durante três períodos ou gestões, compreendidos entre os anos de 1986 a 1997.

Através da terceira questão, foram levantados os principais problemas que enfrenta o Planejamento Estratégico da UFSM na implementação dos modelos por ela adotados.

3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como Lüdke e André (1986) e Gil (1987) já chamaram a atenção, é muito importante determinar o foco da pesquisa e o estabelecimento dos

contornos do trabalho, pois nunca será possível explorar todos os ângulos de um fenômeno num tempo razoavelmente limitado.

As limitações mais importantes que o estudo teve foram:

- ◆ o estudo estava limitado a uma instituição pública de ensino superior que, no caso em questão, tratava-se da Universidade Federal de Santa Maria;
- ◆ o método de estudo de caso usado neste trabalho forneceu uma grande quantidade de detalhados dados que poderão ser usados em outras instituições de ensino superior . Entretanto, a conclusão e os dados colecionados para este estudo não poderão ser generalizados além da organização estudada, limitando com isso o possível valor para outras organizações;
- ◆ outro fator limitante refere-se à coleta de dados, pois os depoimentos estavam restritos a um limitado número de entrevistados (16), e não a todos os membros da organização universitária;
- ◆ devido à natureza descritiva do estudo, a pesquisa também ficou limitada à capacidade dos entrevistados para descrever suas percepções e significado do processo de planejamento estratégico.

3.4 ETAPAS DA PESQUISA

Para a definição das etapas que foram desenvolvidas na presente pesquisa foram levadas em conta, antes da determinação das etapas, as ob-

servações que Mintzberg (1983) apresentou a respeito dos trabalhos de pesquisa nas organizações:

- ◆ *O aspecto descritivo da pesquisa:* É preciso observar, interpretar e compreender o quadro referencial dentro do qual os atores elaboram seus pensamentos e ações, utilizando a forma de descrição tanto quanto possível.
- ◆ *A metodologia deve ser simples:* O campo organizacional peca pela obsessão ao rigor da escolha da metodologia e pela rigidez na determinação da amostra.
- ◆ *A pesquisa tem sido puramente indutiva:* Para Mintzberg, a pesquisa exploratória é mais desafiadora do que as formas rigorosas das metodologias tradicionais de pesquisa, que se reduzem a checar o que já se sabe.
- ◆ *A pesquisa tem que ser sistemática na sua natureza:* Deve-se penetrar nas organizações com um foco definido e delas extrair, sistematicamente, os dados específicos da situação em estudo.
- ◆ *A pesquisa é mensurada em termos organizacionais:* As medidas são elaboradas dentro das próprias organizações: quantidades de cartas expedidas, variação de estoque, etc. Procura-se estudar o mundo da forma percebida pelos atores. A partir dessa complexidade de informações, o pesquisador deve ser criativo para extrair seu significado e montar as categorias e tipos ideais.
- ◆ *A pesquisa tem seus dados coletados de forma sistemática e apoiados por dados de relato e percepção individual:* É de extrema importância que os dados sejam coletados de forma di-

reta; o pesquisador deve estar em contato permanente com a organização e formular a mais pura descrição dos fatos.

- ◆ *As informações devem estar sintetizadas:* Deve haver uma integração dos elementos da pesquisa em configurações de tipos ideais.

Após levar em conta estas observações, as etapas do presente trabalho foram desenvolvidas de acordo com os procedimentos da *Research Direct* proposta por Mintzberg (1978) e Mintzberg e McHugh (1985). Estes procedimentos incluíram os seguintes elementos:

1. *Coleta de dados básicos.* Nesta fase inicial, realizaram-se os primeiros contatos com a Universidade Federal de Santa Maria, marcando audiências com o Reitor da UFSM e com o Pró-Reitor de Planejamento, com os quais se conseguiu a aquiescência para realizar o trabalho.

Uma vez aceita pela Universidade a possibilidade de realizar o trabalho, e identificados os elementos encarregados do fornecimento de dados, priorizou-se a pesquisa em arquivos com a procura por traços de decisões e ações tomadas pela organização. As fontes desses dados incluíram relatórios anuais e artigos sobre a Universidade.

2. *Inferência do planejamento estratégico e períodos.* Os dados sobre as decisões e ações foram arranjados em ordem cronológica (1986/1997) e analisados para inferir padrões ou consistência através do tempo. Os dados foram ainda distribuídos em três períodos, que correspondem a três gestões sucessivas de reitores da UFSM (1986/1989 – 1990/1993 – 1994/1997).

3. *Análise de cada período.* Nesse ponto o caráter da pesquisa abandonou a sistemática coleta de dados secundários e partiu em busca de dados mais qualitativos através de entrevistas que foram conduzidas com o objetivo de buscar explicações para pontos não esclarecidos nos registros encontrados sobre os períodos que foram estudados.
4. *Análise teórica.* Procurou-se explicar e interpretar cada um dos três períodos históricos em termos conceituais. Para isto o planejamento estratégico da UFSM foi analisado, a partir da comparação com os sete parâmetros obtidos da síntese dos modelos de Bryson (1995), (1996), Arguin (1989) e Cunha (1995)

3.5 PARTICIPANTES

Para Chizzotti (1995), os participantes da pesquisa são sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam. Pressupõe-se ainda que eles tenham um conhecimento prático, de senso comum e representações elaboradas, que formam uma concepção de vida e orientam as suas ações individuais.

Este trabalho foi desenvolvido com os componentes dos principais grupos que atuam, interferem ou influenciam na instituição e que fazem parte ou da estrutura acadêmica ou da estrutura administrativa.

Os administradores da organização, em número de 16, foram a fonte primária de dados para esta pesquisa, os quais atuam ou atuaram nos diferentes níveis da instituição: Reitor(1), Pró-Reitores(2), Diretores de Centro(2), Chefes de Departamento(3), Coordenadores de Curso(3), Coordenadores e Funcionários da Pró-Reitoria de Planejamento (5) etc. para poder fornecer diversas perspectivas.

3.6 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

De acordo com Gil (1987) e Trivinhos (1995), os processos de coleta e análise de dados estão sempre estreitamente relacionados e são conduzidos numa interação constante.

3.6.1 Coleta de Dados

As principais fontes de dados, apresentadas por Yin (1994), podem ser documentos, arquivos gravados, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Entretanto, deve-se lembrar que esta relação pode ser ampliada para outras fontes, tais como filmes, fotografias, videoteipes, testes psicológicos, etc.

No presente trabalho, seguindo a distinção de Minayo (1993), foram utilizados principalmente documentos, como fontes de dados secundários, e entrevistas, como fontes de dados primários.

Os documentos serviram principalmente para corroborar e acrescentar as evidências de outras fontes, pois as fontes documentais muitas vezes proporcionaram ao pesquisador dados suficientemente ricos para evitar a perda de tempo com levantamentos de campo.

A coleta de documentos foi realizada através de cópias obtidas da universidade ou órgãos ligados a ela, principalmente Pró-Reitoria de Planejamento, Secretaria dos Conselhos (Conselho Universitário, Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão e Conselho de Curadores), Direções de Centro, Cursos de Graduação e Pós-Graduação assim como nos Departamentos de Ensino.

Quanto às entrevistas, Yin (1994) e Gil (1987) realçam que elas são umas das mais importantes fontes de informação nos estudos de caso. A entrevista, enquanto técnica de coleta de dados, é muito adequada na obtenção de informações sobre o que as pessoas conhecem, sentem, realizaram, realizam ou pretendem realizar, assim como suas explicações sobre os acontecimentos precedentes.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, realizou-se o tipo de entrevista denominado *por pautas*, ou *semiestruturada*, que apresenta um certo grau de estruturação e se guia através de pontos que explora o conhecimento do entrevistado sobre o planejamento estratégico na universidade. Este tipo de entrevista, de acordo com Merriam (1988), teve o foco num levantamento específico de dados, sendo que a entrevista foi guiada por uma lista específica de

questões (Anexo V), que, entretanto, não eram abordadas ou apresentadas numa ordem predeterminada.

Foram realizados todos os esforços para manter o anonimato dos entrevistados assim como o dos setores e áreas da Universidade. Os dados das entrevistas foram coletados e mantidos de forma segura, sendo que o acesso a eles foi controlado pelo pesquisador.

3.6.2 Análise dos Dados

Para Yin (1994), a análise do estudo de caso é um dos últimos e mais difíceis aspectos desenvolvidos dentro do estudo de caso, sendo que o tratamento da evidência e o desenvolvimento das conclusões analíticas devem ser as mais importantes na finalização da pesquisa bem sucedida.

De acordo com Patton (1990), apud Park (1997), a análise dos dados qualitativos é um processo criativo que demanda rigor intelectual, uma grande quantidade de dificuldades e um trabalho muito cuidadoso, pois as diferentes pessoas dirigem sua criatividade, seu esforço intelectual e seu trabalho de modos diferentes, não existindo apenas uma forma correta para organizar, analisar e interpretar dados qualitativos.

Para o desenvolvimento da análise dos dados, optou-se por seguir os procedimentos estabelecidos por Mintzberg (1978) e Mintzberg e McHugh (1985), denominados de *research direct*, procedimentos estes que partem de uma abordagem longitudinal, onde se reconstituíram os fatos após

eles terem acontecido. Nesta abordagem, tentou-se interpretar cada período histórico, ou seja, cada período compreendendo quatro anos, relativos ao mandato ou gestão de um Reitor.

Finalmente, para o efeito de validade do levantamento e análise dos dados deste trabalho, tal como é abordado por Merriam (1998), foram utilizadas três estratégias: a triangulação, a checagem por participantes e o exame dos pares.

- ◆ *A triangulação*: múltiplas fontes de dados (Pró-Reitoria de Planejamento, Centros, Departamentos, etc.) ou múltiplos métodos (Documentos e Entrevistas) para confirmar as descobertas emergentes.
- ◆ *Checagem por participantes*: em reunião na Pró-Reitoria de Planejamento, apresentaram-se os dados e interpretações retiradas para as pessoas que serviram de fonte (Professores e Funcionários da UFSM), perguntando se os resultados obtidos eram plausíveis.
- ◆ *Exame dos pares*: solicitando a opinião de colegas sobre as descobertas encontradas (Professores e Funcionários da universidade, que participaram de alguma forma do processo de planejamento estratégico na UFSM).

CAPÍTULO 4

O PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

De acordo com o documento publicado pela Universidade Federal de Santa Maria (1993), denominado SIPPO, esta instituição, desde sua origem, em 1961, era orientada por um planejamento físico estrutural com base no Plano Diretor de Obras, sendo que, à medida em que, era construída a Cidade Universitária, era colocada em funcionamento a estrutura organizacional programada, já aprovada pelo MEC e constante do Estatuto da Universidade.

O Plano Diretor ou Plano Piloto, como chamaram alguns, iria orientar e dirigir o nascimento e o crescimento da Universidade, planificando o seu âmbito físico, que certamente implicaria na estruturação do ensino. Logo, a organização do ensino era uma das premissas que condicionavam o plano diretor e sua conseqüente ordenação urbanística.

O Plano compreendia o *estudo da capacidade* da cidade universitária, a determinação dos *cursos a serem ministrados* e suas respectivas capacidades, a determinação da *unidades arquitetônicas* a serem construídas com previsão das áreas de construção e o *esquema que indicava a construção progressiva* das diferentes unidades da Cidade Universitária.

Assim, foram concebidos vários planos de obras, não sendo possível definir exatamente no tempo cada fase, devido às dificuldades orçamentárias e de liberação de verbas. Não obstante, para efeitos do plano de obras, as etapas foram distribuídas em épocas de aplicação do ano de 1962 a 1971.

Nos anos posteriores, com o desenvolvimento da estrutura acadêmica e administrativa, criou-se a necessidade do estabelecimento de políticas e diretrizes que norteassem novamente os rumos da Instituição, bem como o planejamento de suas atividades a médio e longo prazos.

Em 1979, é elaborado e publicado um dos primeiros documentos sobre o Planejamento da Universidade Federal de Santa Maria (Anexo VI), que antes de mais nada, tratava-se do oferecimento de um modelo de **Roteiro e Métodos para o Estabelecimento da Política Global, dos Objetivos e do Plano Operativo da Universidade Federal de Santa Maria.**

Já em 1983, foram divulgados o **Primeiro e Segundo Ensaio do Plano Global da UFSM**, elaborados a partir das sugestões dos Centros de ensino e propunham Diretrizes para a definição das Políticas, Diretrizes e Metas do Plano Global da UFSM, abrangendo 9 (nove) áreas: Planejamento Global, Reforma da Estrutura, Ensino Pesquisa, Extensão, Recursos Humanos, Assistência à Comunidade Universitária, Avaliação e Controle, e Recursos Financeiros e Materiais. Como resultado deste Plano Global, o Conselho Universitário apreciou e aprovou as Políticas que iriam nortear as ações e programas da UFSM para o biênio de 1984 e 1985.

Em 1986, dando continuidade às tentativas de adoção de um Plano Global que definisse os objetivos da Instituição, foi idealizado o **Plano Estratégico 87/89**, buscando uma consciência de administração por objetivos. O Plano foi apresentado na forma de documento contendo a formulação de Objetivos Globais, Diretrizes Gerais e Linhas de Ação para a UFSM no período, o qual consistia, basicamente, em definições para que os demais níveis organizacionais formassem suas programações e as executassem.

Era relevante a idéia de que o planejamento passasse a ser feito de uma forma participativa, com a necessidade de definição do Plano das Unidades (Centros e Reitoria) e do Plano Operacional Anual (metas) das subunidades, compatíveis com os objetivos da Instituição. Na concepção do Sistema de Planejamento, convencionou-se dividir a organização em três níveis: institucional, intermediário e operacional.

No ano de 1990, por decisão do Conselho Universitário, a PROPLAN elaborou uma proposta de Implantação do **Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação – SIPPO**, que utilizaria como instrumento de levantamento de necessidades para a elaboração do Plano Anual (Metas) a técnica do Orçamento-Programa. Esta metodologia previa a programação do universo de atividades e projetos da Instituição, considerando o orçamento como um todo.

Já no ano de 1994, é estabelecido um **Plano de Gestão**, que deveria ser complementado por um *plano de trabalho*, que estabeleceria as metas

e os instrumentos para alcançá-las assim como seria realizado um balanço sobre as atividades que não puderam ser desenvolvidas. Este plano se apoiava, para sua instrumentalização, no SIPPO, criado em 1990.

Para os efeitos deste trabalho, foram escolhidos os últimos doze anos, compreendidos entre 1986 e 1997, e divididos em três períodos de quatro anos, correspondentes à gestão ou mandato do reitor e ao tempo para o qual cada modelo de planejamento estratégico da universidade foi projetado, isto é, 1986/1989, 1990/1993 e 1994/1997. Os modelos de planejamento concebidos para estes períodos são apresentados a seguir.

4.1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE 1986 A 1989

4.1.1 A concepção

A Universidade Federal de Santa Maria, desde sua criação, em 1960, vinha tentando a adoção de um Plano Global ou Estratégico que nortearia os seus rumos, mas é somente em 1986, quando assume o primeiro reitor eleito democraticamente, que é dado o primeiro passo para o processo de implementação de um Plano Estratégico. Esta iniciativa culminaria com o lançamento, em 1987, do Plano Estratégico 1987/1989.

De acordo com este Plano Estratégico 1987/1989 (Anexo VII), a universidade foi dividida em três níveis: institucional, intermediário e operacio-

nal.

No nível institucional, onde se situam os órgãos e funções de direção e assessoramento superior, se elaboraria o chamado planejamento estratégico, isto é, a definição dos objetivos globais da instituição e a fixação de uma macroestratégia, constituída por diretrizes gerais e linhas de ação que viabilizariam o alcance dos objetivos.

No nível intermediário, onde se localizam as oito Unidades Universitárias (Centros: Centro de Tecnologia, Centro de Ciências da Saúde, etc.), elaborar-se-ia o planejamento tático, a partir da identificação de objetivos e diretrizes setoriais derivadas das linhas de ação e diretrizes gerais estabelecidas no plano estratégico.

No nível operacional, estão os Departamentos, OS Cursos e Órgãos Suplementares, ou seja, setores onde são ministradas as aulas, produzidos os bens, prestados os serviços, realizados os controles, processadas as informações etc. Nesse nível, seria elaborado o planejamento operacional, que é o mais específico de todos, caracterizando-se pela definição das Metas (que foram consolidadas nos Centros). Para atingir uma meta, Departamentos/Cursos/ Órgãos Suplementares fizeram uma programação de atividades e/ou um projeto dependendo da característica e do alcance da ação.

Esses programas e projetos deveriam ser encaminhados à PRO-PLAN (Pró-Reitoria de Planejamento) para obtenção de recursos. Após a ob-

tenção e aplicação dos mesmos, seria feita pelos Centros e Pró-Reitorias uma avaliação dos resultados, permitindo, com isso, a correção de possíveis distorções que pudessem impedir o alcance dos objetivos almejados.

O Gráfico 7 mostra, esquematicamente, a concepção do sistema planejamento:

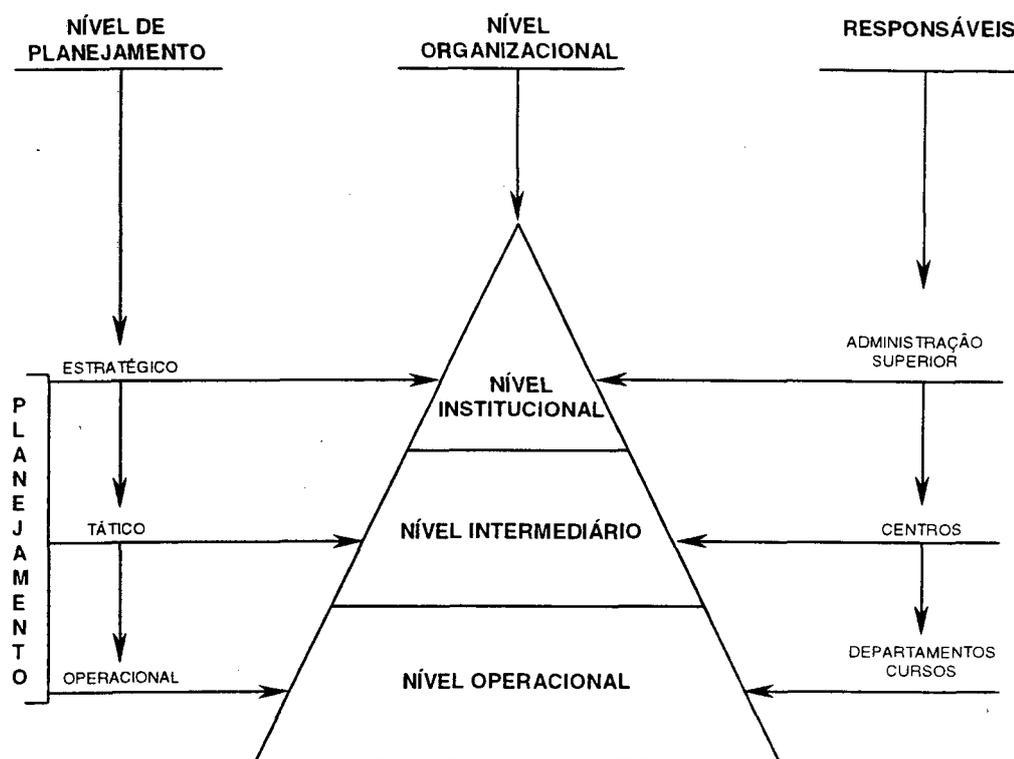


GRÁFICO 8 – CONCEPÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO 1986-1989
 Fonte Plano Estratégico: 1987/89 da UFSM (Anexo VII)

4.1.2 O Modelo do Processo

No modelo desenvolvido, procurava-se mostrar como se relacionavam os elementos principais do planejamento, como mostra o Gráfico 8.

Neste modelo, as *Missões* da organização são definidas como sendo o Ensino, a Pesquisa e a Extensão e fazem parte do Estatuto da UFSM. Não há, no entanto, no modelo concebido, nenhuma especificação sobre os responsáveis pela determinação da Missão e nem sobre o nível da organização em que ela deveria ser definida.

Segundo a concepção, o processo se divide em três etapas: Planejamento Estratégico, Planejamento Tático e Planejamento Operacional.

O Planejamento Estratégico seria de responsabilidade da Administração Superior da Universidade e estaria composto de uma Análise Ambiental e da definição dos Objetivos Globais, Diretrizes Gerais e Linhas Gerais de Ação.

A *Análise Ambiental* seria de suma importância, pois o modelo partia da premissa de que no ambiente estão as demandas a serem atendidas, os desafios e as oportunidades, bem como os riscos e incertezas que a instituição enfrenta.

Os *Objetivos* (Ex: Melhoria do ensino) seriam definidos com base na Análise do Ambiente que cerca a organização e na Análise das suas Condições Internas. Para que os objetivos globais fossem alcançados, seria necessária a seleção de um número não muito grande de *Diretrizes Gerais* (Ex: Qualificação do Corpo Docente) que orientariam os esforços prioritários de toda a organização e que seriam consideradas como as alternativas estratégicas. As Diretrizes Gerais seriam desdobradas em diretrizes específicas ou *Linhas Gerais de Ação* (Ex: Incentivar os professores a realizarem cursos de Pós-Graduação fora da instituição, para evitar a endogenia), caracterizadas por serem de aplicação generalizada em toda a organização. Até aqui, as definições integrariam o âmbito que o modelo chamava de, Planejamento Estratégico.

O Planejamento Tático seria de responsabilidade dos Centros, ou seja, os planejamentos intermediários seriam realizados nos níveis executivos da organização, estando aí compreendidos os objetivos (Ex: Ensino de graduação) e as diretrizes setoriais (Ex: Promover a atualização curricular)

Já o Planejamento Operacional ficaria a cargo dos Departamentos, Cursos e Órgãos Suplementares, que estabeleceriam as metas para o período anual (Ex: Constituir comissões, por habilitações, indicadas pelos respectivos Colegiados de Curso). As metas seriam analisadas e enviadas à Pró-Reitoria de Planejamento para a programação, obtenção e posterior repasse de recursos, sendo que, ao final de cada ano, realizar-se-ia uma avaliação dos resultados.

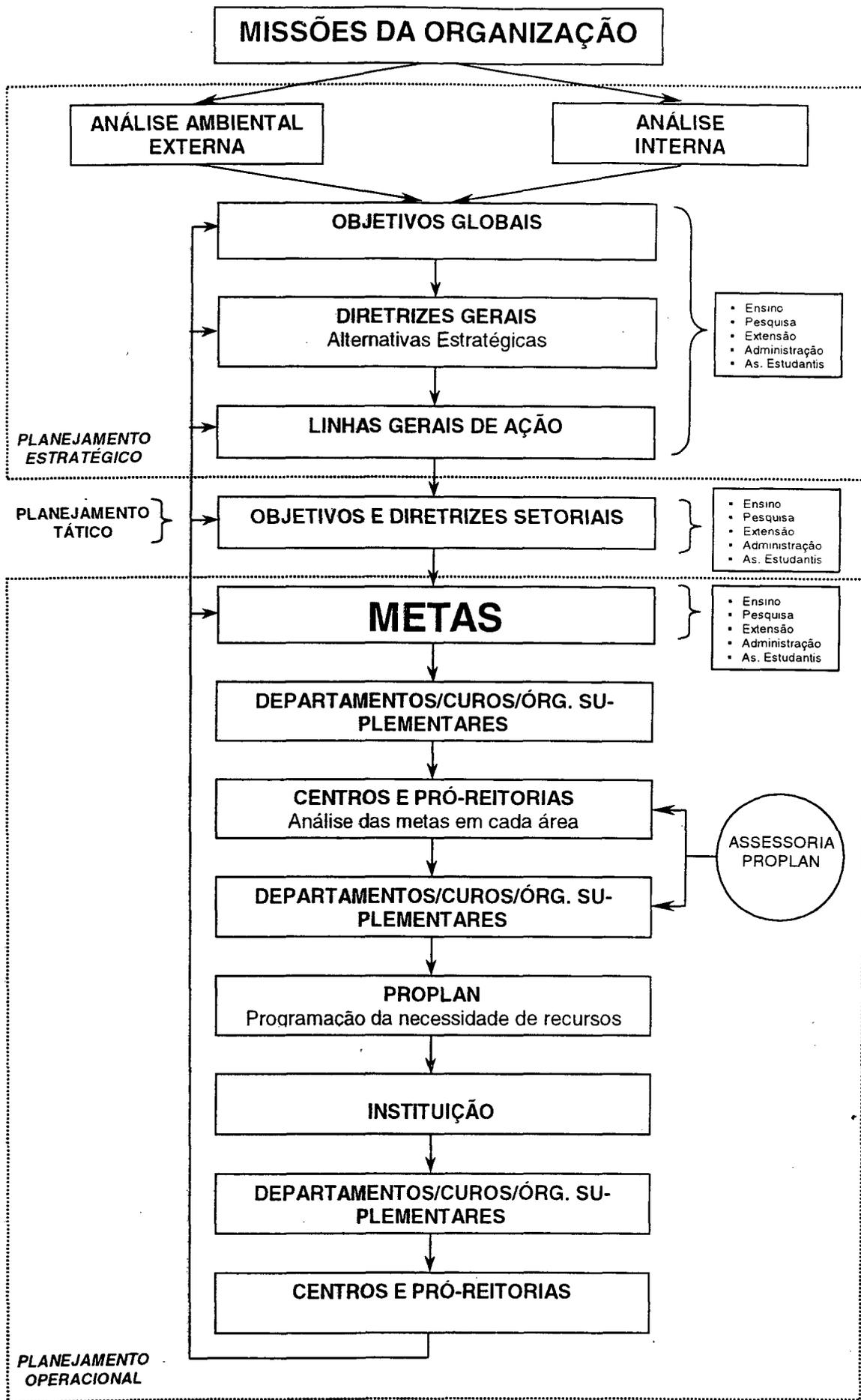


GRÁFICO 9 – MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1986-1989
 Fonte: Plano Estratégico: 1987/89 da UFSM (Anexo VII)

4.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE 1990 A 1993

4.2.1 A concepção

Com a posse do segundo reitor eleito, através do voto de professores, funcionários e alunos, e a experiência ganha na Gestão anterior na implementação do Plano Estratégico 87/89, a Universidade Federal de Santa Maria decide ir mais adiante.

Até o ano de 1989, existia na Universidade um Plano Estratégico com um Programa de Metas, em que não estavam incluídas as atividades de manutenção e, portanto, apenas eram destinados para sua execução, aproximadamente, 7% das verbas de Outros Custeios e Capital.

Assim, para aumentar esse percentual e para que uma gama maior de atividades estivessem incluídas no Planejamento Estratégico da instituição, por decisão do Conselho Universitário, Sessão nº 450, de 25 de junho de 1990, a Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN) ficou incumbida de apresentar uma proposta de nova metodologia de programação orçamentária.

Após estudos realizados, a PROPLAN elaborou uma proposta de implantação do **Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação –SIPPO** (Anexo VIII), utilizando como instrumento de levantamento de necessidades para a elaboração do Plano Anual (metas), a técnica do Or-

çamento-Programa. Esta metodologia prevê a programação do universo de atividades e projetos da Instituição, considerando o orçamento como um todo.

4.2.2 O Modelo do Processo

De acordo com o SIPPO (1993), este modelo de planejamento foi elaborado para acontecer em três momentos ou três etapas: Análise do ambiente, Formulação técnica e Formulação técnico-política

Numa primeira etapa ou momento, O SIPPO previa, como aspecto de vital importância, a consideração das influências do ambiente externo e o conhecimento do ambiente interno da Universidade, com o objetivo de gerar capacidade de contornar os empecilhos que porventura venham a surgir como obstáculos ao Sistema.

No que se refere ao *ambiente externo*, era necessário atentar para as variáveis políticas, econômicas e legais, observadas as expectativas de desenvolvimento cultural, social, ecológico e demográfico da comunidade em que a Universidade está inserida. Dentre as limitações de ordem externa, eram ressaltadas as orçamentárias e as impostas pela legislação, referentes ao uso hábil pelas instituições dos recursos financeiros. A existência de recursos orçamentários, historicamente insuficientes para o desenvolvimento das atividades, constituía-se em problema estrutural cuja solução se situava em nível de decisão que escapa ao controle da própria Instituição Universitária.

O conhecimento do *ambiente interno* significava o estabelecimento de um diagnóstico, baseado em uma análise da situação da UFSM naquela data, clareando aquilo que lhe competia, o que lhe era próprio e detectando as deficiências das áreas de atuação específicas (ensino de graduação, pesquisa e pós-graduação, extensão, assuntos estudantis, planejamento e administração) com a pretensão de identificar todas as disfuncionalidades da época ou aquelas que historicamente foram acumuladas no processo administrativo, encaradas sob a perspectiva da Instituição como um todo.

Já em um segundo momento, o SIPPO previa o estabelecimento de subsistemas por áreas de atuação, de acordo com a necessidade de programação, através de uma formulação essencialmente técnica envolvendo todas as unidades e subunidades da Instituição. Os subsistemas devidamente organizados dariam origem aos *Planos Plurianuais*, configurando inicialmente o planejamento físico.

Os planos, formulados de baixo para cima na estrutura hierárquica, representariam as necessidades de cada unidade administrativa, e, uma vez agrupados, formariam os planos de cada órgão setorial. Os planos dos órgãos setoriais, examinados pelos órgãos afins da universidade e devidamente consolidados, dariam origem, em uma terceira etapa ou momento, aos *Planos de Ação* por área de atuação da UFSM.

Dentro de uma perspectiva de formulação técnico-política, os Planos das Unidades Administrativas deveriam estar devidamente compatibilizados

com as políticas do órgão setorial, assim como os planos dos órgãos setoriais deveriam guardar estreita conformidade com as Políticas Gerenciais da Gestão.

Os Planos de Ação deveriam servir de base para a formulação de metas e projetos técnicos, bem como de argumento aos objetivos e justificativas dos mesmos. As *Metas*, após analisadas e aprovadas, deveriam ser devidamente priorizadas de acordo com a disponibilidade de recursos orçamentários. *Os Projetos Técnicos*, uma vez aprovados e não contemplados com recursos da União, deveriam ser objeto de captação de recursos em outras fontes.

As *Metas*, classificadas segundo os programas de Governo, estariam previstas na elaboração da Programação Anual, através da técnica do **Orçamento-Programa**.

O Orçamento-Programa está intimamente relacionado com o Planejamento do Setor Público, portanto, interligado aos planos de governos, quais sejam: Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social o Plano Plurianual de Investimentos e o Orçamento Anual.

O Orçamento-Programa era definido de acordo com os estabelecido por Belchior (1976) apud SIPPO(1993) como:

Um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar (PROGRAMA) e pela identificação dos recursos (ORÇAMENTO) necessários à execução.

O Orçamento-Programa compõe-se basicamente de três fases, quais sejam: programação, execução orçamentária e avaliação dos resultados.

O Gráfico 9 mostra esquematicamente o Modelo que deveria nortear o rumo da UFSM de 1990 a 1993.

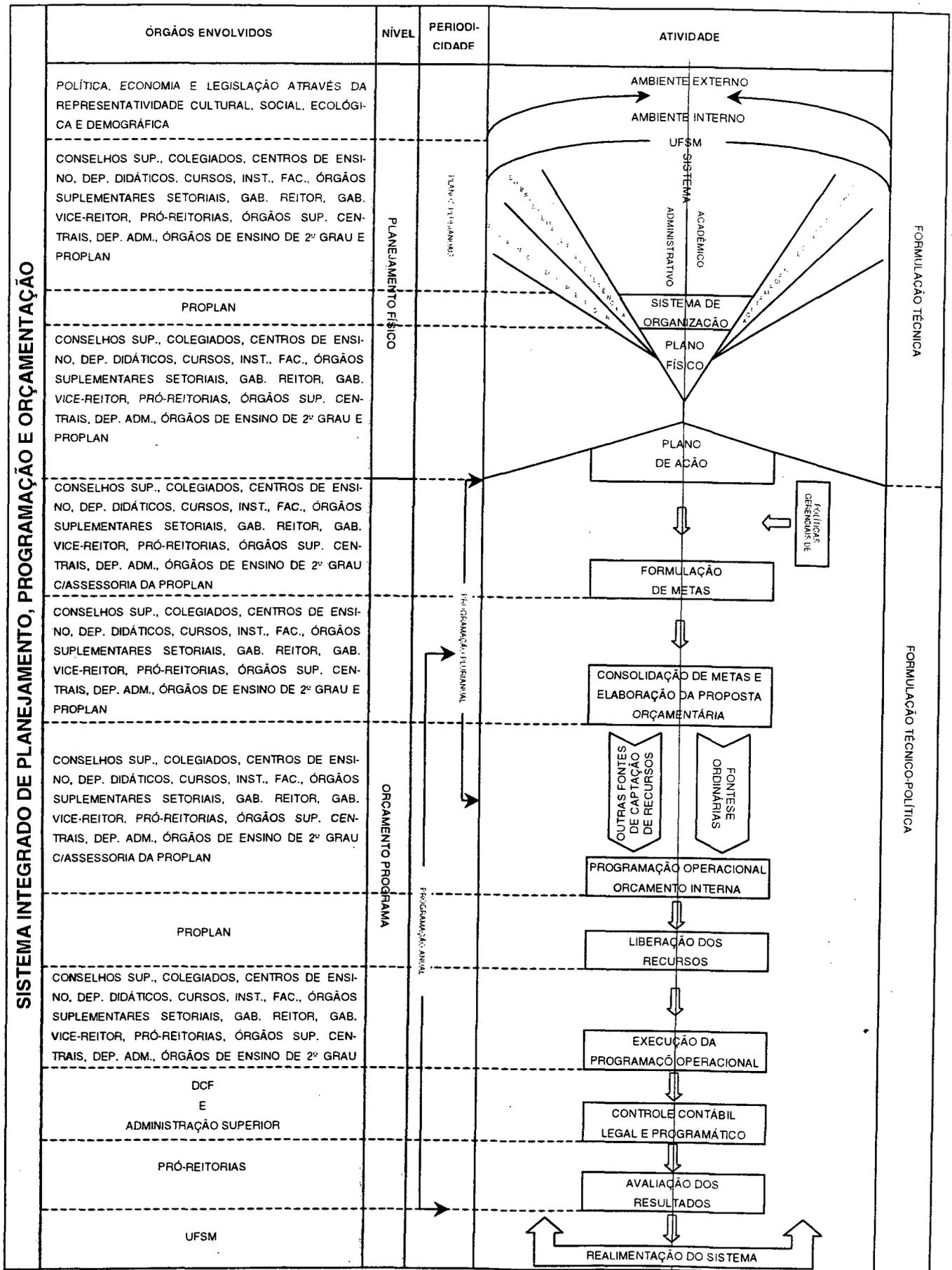


GRÁFICO 10 – MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1990-1993
 Fonte: SIPPO (1993) (Anexo VIII)

4.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE 1994 A 1997

4.3.1 A concepção

Em 1994, reassume a direção da Universidade Federal de Santa Maria praticamente o mesmo grupo ou coalisão política que tinha dirigido a universidade na gestão 1986-1989. Neste ano, 1994, se não havia sido implantado de forma integral o modelo proposto pelo SIPPO (1993), pelo menos as rotinas burocráticas referentes à formulação de metas até a liberação dos recursos necessários estavam perfeitamente consolidadas.

Os dois principais fundamentos do **plano de gestão** de 1994 à 1997 (Anexo IX) eram

- ◆ a *visão global do conhecimento*, onde o trabalho multidisciplinar promoverá a universalização do saber;
- ◆ a *publicização do ensino*, em que a liberdade de pensamento proporcionada pela universidade pública deverá assegurar a destinação social dos conhecimentos obtidos.

A partir desses princípios norteadores da gestão, alguns objetivos e ações poderiam ser imediatamente formulados. Mas isso não queria dizer que, eventualmente, não poderiam ser feitas correções de rumo, a partir da resposta dos agentes envolvidos. Tampouco se pretendia dispor de uma única solução para atacar os problemas, portanto, o **plano de gestão** deveria ser complementado por um adequado *plano de trabalho*, que permitiria, a cada

ano, não só traçar as metas e os instrumentos para alcançá-las como também fazer um balanço do que fora e do que deixara de ser realizado no ano anterior.

4.3.2 O Modelo do Processo

O modelo apresentado em 1994, no Plano de Gestão 94/97, era composto de seis etapas fundamentais: Análise Externa e Interna, Princípios, Objetivos, Estratégias, Ações e Planos de Trabalho, como mostra o Gráfico 10.

Neste Modelo, a *Análise Externa* consistiria na análise dos fatores econômicos, sociais, políticos, tecnológicos e outros. Já a *Análise Interna* seria uma análise de históricos financeiros, pontos fracos, pontos fortes, problemas, limitações ao desempenho, estrutura organizacional, dentre outros aspectos da Instituição.

Os *Princípios* seriam os fundamentos que iriam nortear o rumo da prática da Administração da Universidade neste período da gestão. Caracterizavam o compromisso assumido pela Administração.

Por outro lado, os *Objetivos* determinariam a situação que a Administração deveria atingir para cumprir seus compromissos. Os objetivos seria claros, específicos, situados no tempo, relevantes, concisos, viáveis, frutos de consenso, guias de ação. Já as *Estratégias* expressariam como a Instituição iria utilizar os seus recursos, seus pontos fortes e suas oportunidades para atingir seus objetivos. As estratégias caracterizariam a maneira pela qual os

objetivos vão ser atingidos e as Ações deveriam indicar as etapas a serem seguidas em cada estratégia.

Este modelo tem sua última fase nos Planos de Trabalho, que deveriam definir claramente os procedimentos a serem adotados com a descrição dos passos, das etapas a serem seguidas, dos responsáveis etc.

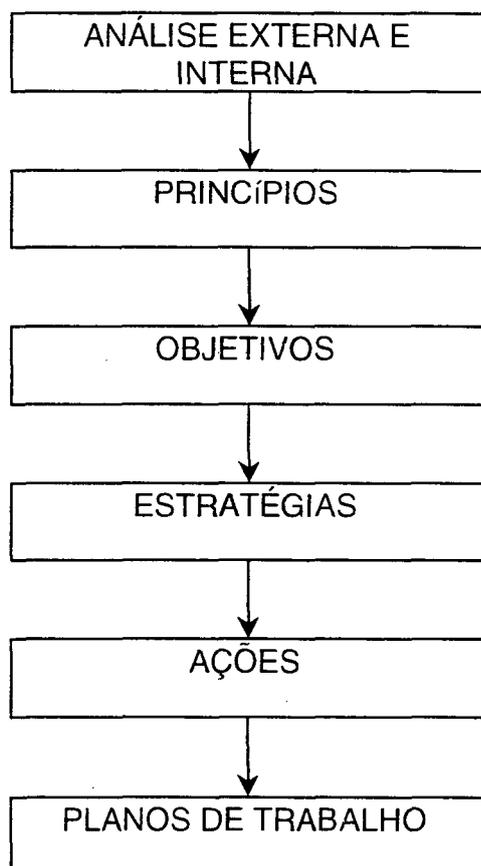


GRÁFICO 11 – MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1994-1997
Fonte: Plano de Gestão: 94/97 da UFSM (Anexo IX)

4.4 SÍNTESE

Para o desenvolvimento deste capítulo, foram abordados três modelos de Planejamento Estratégico, compreendidos entre os anos de 1986 e 1997, correspondentes à gestão ou mandato do Reitor e que também correspondem ao tempo em que cada modelo de Planejamento Estratégico foi concebido e implementado, isto é, 1986/1989, 1990/1993 e 1994/1997.

A descrição, a seguir, dos modelos de planejamento concebidos para estes períodos, responde à primeira questão de pesquisa: *Qual o modelo de planejamento estratégico que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou para a elaboração de suas estratégias?*

O Plano Estratégico 86/89

O *Plano Estratégico 86/89* era composto por duas fases: a concepção e a implementação. A concepção dividia a organização em três níveis: institucional, intermediário e operacional. Já o modelo para a implementação do Planejamento Estratégico era dividido em sete etapas importantes que estabeleciam as Missões da Organização; a Análise Ambiental Externa; a Análise Ambiental Interna; os Objetivos Globais; Diretrizes Gerais (alternativas estratégicas); as Linhas Gerais de ação; e o Planejamento Tático e Operacional.

O SIPPO 90/93 (Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação)

O SIPPO, na sua concepção, previa como aspecto de vital importância, em primeiro lugar, a consideração das influências do ambiente externo e o conhecimento do ambiente interno da Universidade. Em um segundo momento, o SIPPO previa o estabelecimento de subsistemas por áreas de atuação, através de uma formulação essencialmente técnica envolvendo todas as unidades e subunidades da Instituição, que dariam origem aos *Planos Plurianuais*.

Os Planos representariam as necessidades de cada unidade administrativa, e uma vez agrupados formariam os planos de cada órgão setorial. Os planos dos órgãos setoriais dariam origem aos *Planos de Ação* por área de atuação da UFSM. Os *Planos de Ação* serviriam de base para a formulação de metas e projetos técnicos, bem como de argumento aos objetivos e justificativas dos mesmos. As *Metas*, classificadas segundo os programas de Governo, estariam previstas na elaboração da *Programação Anual*, através da técnica do *Orçamento-Programa*.

O Plano de Gestão 94/97

O Plano de Gestão 94/97 tinha como fundamentos de sua concepção, a *visão global do conhecimento*, na qual o trabalho multidisciplinar é que promoveria a universalização do saber e a *publização do ensino*, em que a liberdade de pensamento deveria assegurar a destinação social dos conhecimentos obtidos.

Este modelo, para sua implementação, requeria o desenvolvimento de seis etapas: Análise Externa e Interna; Princípios;. Objetivos; Estratégias; Ações e Planos de Trabalho.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE DOS MODELOS DE PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA.

Este capítulo do trabalho foi desenvolvido a partir de uma relação entre os *parâmetros de análise*, sintetizados a partir dos Modelos de Bryson (1995 e 1996), Arguin (1989) e Cunha (1995), e as atividades que foram propostas e executadas pelo planejamento estratégico da Universidade Federal de Santa Maria em cada período analisado (86/89, 90/93 e 94/97).

Os *parâmetros de análise* foram abordados no item 2.3.1.4 do capítulo 2 e fazem referência a sete pontos considerados importantes na implementação do Planejamento Estratégico das Instituições de Ensino Superior:

1. *Acordo Inicial.*
2. *Atribuições dos Participantes.*
3. *Filosofia e Orientação da Instituição.*
4. *Avaliação do Ambiente Externo e Interno.*
5. *Integração do Ambiente Externo e do Ambiente Interno.*
6. *Implementação das Ações Estratégicas.*

7. Reavaliação do Processo.

5.1 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA UFSM DE 1986 A 1989 .

Parâmetro 1 – Acordo Inicial

Nos seus trabalhos com Instituições de Educação Superior, Bryson (1995) e Schmidtlein (1990) destacam a necessidade de um acordo inicial, ao salientar que, se o processo de Planejamento Estratégico vai afetar toda a organização, então seus dirigentes-chave devem estar envolvidos, os autores enfatizam ainda que em faculdades e universidades as decisões sobre assuntos acadêmicos são normalmente atribuições dos cursos, logo, decisões que envolvem diversos assuntos acadêmicos requerem vários graus de consulta e consenso entre os dirigentes dos cursos e os administradores da universidade.

No entanto, no modelo desenvolvido e implementado pela UFSM para o período de 1986/1989, não existe nenhum documento ou declaração que estabeleça um Acordo Inicial, ou estudos preliminares sobre a estrutura de poder e a cultura organizacional, como relatam um Diretor de Centro e um Chefe de Departamento:

“...não houve nenhuma discussão preliminar com os Centros ou com outras organizações, como Associação de Professores, Associação de Funcionários ou mesmo alunos para discutir a necessidade de um Plano Estratégico e nem para estabelecer as principais diretrizes ou linhas de ação, ele veio pronto e tivemos que nos adaptar à metodologia que estava sendo imposta, por isso talvez tenha se enfrentado alguma resistência de 2 ou 3 Centros quando foi colocado em prática.” (Diretor de Centro)

“....mesmo eu atuando na política universitária, nunca nos foi apresentado para discussão a necessidade de implementação de qualquer Plano Estratégico para a Universidade, alguma vez tomamos conhecimento nas reuniões do Conselho sobre o Plano Estratégico que estaria sendo implementado, mas nunca isto foi divulgado amplamente entre nós, normalmente eram ações que já vinham prontas.....” (Chefe de Departamento)

Quanto à Estrutura de Poder para a implementação do Planejamento Estratégico, pode-se analisar, através das entrevistas, que a implementação está intimamente ligada ao poder político que tem o Pró-Reitor de Planejamento, pela sua ascendência, principalmente junto ao Reitor, aos outros Pró-Reitores e aos Diretores de Centro. Este poder político é fundamental tanto para a implementação quanto para montagem de uma estrutura organizacional que o sustente.

Schmitt (1988) já enfatizava que os dois primeiros fatores-chave de sucesso, relacionados à implantação de planos estratégicos são

- a) a liderança do executivo principal da organização e a mudança cultura;

- b) a estrutura organizacional e sistemas de informação que possibilitem a implantação.

Das entrevistas de um Coordenador e de um Funcionário, a seguir relatadas, pode-se observar que, durante este período, houve uma facilidade para a implantação do Planejamento Estratégico, pela liderança e poder político que tinha o Pró-Reitor de Planejamento, em vista da forma como foram dados os primeiros passos nas discussões iniciais que antecederam a decisão de implantar um Plano Estratégico:

“Antes da publicação do documento em que se divulgou o Plano Estratégico, tivemos diversas reuniões entre os técnicos da Proplan e o Pró-Reitor de Planejamento, ficava claro que a iniciativa era do Pró-Reitor, que na época tinha um influência política muito determinante, que estava amplamente respaldada pelo Reitor, embora este não tivesse um envolvimento muito grande no seu lançamento e na sua implementação”. (Coordenador)

“Dada a força que o Pró-Reitor tinha, a Proplan era considerada uma Pró-Reitoria com elevados recursos humanos, técnicos e materiais, logo teria capacidade para implementar um Plano Estratégico como aquele que se propunha.” (Funcionário)

Quanto ao estudo da cultura organizacional, embora tenha sido levantada, por Schmidtlein (1990), a importância da união que deve existir entre o planejamento e a cultura institucional, nos seus estudos no *National Center for Postsecondary Governance and Finance* dos Estados Unidos, os relatos a seguir, de um Coordenador, de um Diretor de Centro e de um Chefe de Departamento, confirmam os estudos de Cunha e Estrada (1999), mostrando que

a UFSM não tem uma cultura para o planejamento e isto se deve mais à falta de uso e de conhecimento das técnicas administrativas do que à falta de vontade da organização.

“...quando realizamos o desenvolvimento do Plano Estratégico 87/89, não tínhamos nenhum estudo sobre a cultura organizacional, apenas em 1994, com o Prof. Nogueira se iniciaram estudos sobre a cultura e o clima organizacional...” (Coordenador)

“... é difícil falar em cultura da universidade para o planejamento, quanto se desconheciam, principalmente pela maioria de Chefes de Departamento e Diretores de Centro as técnicas que seriam utilizadas para gerir a universidade” (Diretor de Centro)

“... acredito que a cultura está diretamente ligada ao conhecimento e ao uso freqüente das ferramentas administrativas, o que não era nosso caso ...” (Chefe de Departamento)

Parâmetro 2 – Atribuições dos participantes

Embora Rowley, Lujan e Dolence (1997), no seu trabalho sobre *Mudança Estratégica em Faculdades e Universidades*, salientem a necessidade de envolver uma representação das principais áreas da comunidade universitária, na UFSM, no referente à determinação das atribuições dos participantes do Processo de Planejamento e ao sistema organizacional que lhe daria suporte, as responsabilidades ficaram sempre concentrados apenas na Pró-Reitoria de Planejamento, ou seja apenas numa das estruturas (*administrativa*) caracterizadas pelo Modelo da Estrutura Dual, descritas e definidas por Corson

(1960) e Millet (1978), ignorando a outra estrutura (acadêmica), como atestam um Funcionário, um Diretor de Centro e um Coordenador.

“...nunca se definiu explicitamente, ou em algum documento que seria o órgão ou órgãos encarregados de executar e controlar o planejamento da universidade, já se sabia que isto era apenas trabalho de nossa Pró-Reitoria..” (Funcionário)

“...não participávamos da montagem da equipe que iria elaborar e executar o plano da universidade, esta questão ficava restrita à ProPlan” (Diretor de Centro)

“... era implícito e até explicitamente que a atribuição de planejar era exclusiva da Pró-Reitoria de Planejamento e, uma vez que era apenas atribuição dela, logo, se tinha pouca participação e envolvimento das outras esferas ou escalões da universidade” (Coordenador)

Parâmetro 3 – Filosofia e orientação da instituição

Kaufman, Herman e Watters (1996), em *Planejamento Educacional: Estratégico, Tático e Operacional*, ressaltam que a forma mais efetiva para iniciar um Planejamento Estratégico é a identificação de uma Visão Ideal, que, por sua vez, será importante para a definição da Missão Organizacional que definirá os rumos da organização. Já em *Planejamento Estratégico para Instituições Privadas de Educação Superior*, de Hunt, Oosting, Stevens, Loudon e Migliore (1997), um dos aspectos mais importantes no estabelecimento da Visão é dar condições para que as pessoas da organização pensem no futuro próximo da organização.

Entretanto, no que se refere a este terceiro parâmetro, a Universidade tem dificuldade para estabelecer claramente sua Missão, e a define como sendo aquela que consta no Estatuto seguindo ao mesmo tempo as três visões caracterizadas por Dreze e Debelle (1983), dando ênfase ao Ensino (*Centro de Educação*), Pesquisa (*Uma Comunidade de Pesquisadores*) e extensão (*Um Núcleo de Progresso*), como afirmam um Reitor e um Coordenador:

“... é muito difícil falar em visão da universidade, quando o próprio governo não tem uma visão do que deseja da universidade, cada vez que muda um ministro , este tem uma nova visão da universidade, e tenta implantar seus planos de acordo com sua visão, fornecendo recursos para os programas que acredita sejam importantes. Desta forma a universidade , para poder receber estes recursos, tem que adaptar-se muito seguidamente a este tipo de visão...” (Reitor)

“... a missão discutida internamente foi apenas aquela do Estatuto ...” (Coordenador)

Parâmetro 4 – Avaliação do Ambiente Externo e Interno

Para Kotler e Fox (1994), a primeira etapa do Planejamento Estratégico é analisar o ambiente organizacional, porque qualquer mudança neste setor exige novas estratégias institucionais e, se a análise ambiental fornece os antecedentes e estímulos para o pensamento administrativo sobre *metas e objetivos* básicos da instituição, então, as instituições educacionais devem entender e adaptar-se às mudanças ambientais, visto que o desempenho de uma

instituição depende do grau de alinhamento entre suas oportunidades ambientais, objetivos, estratégia, estrutura organizacional e sistemas administrativos.

Entretanto, na UFSM, no que se refere à Avaliação do Ambiente Organizacional, embora conste do seu modelo de planejamento tanto a análise ambiental externa quanto a interna, não se encontram relatos ou registros da mesma, a não ser tímidas ações com relação apenas à avaliação de uma pequena parcela dos cursos de graduação, como comentam um Coordenador da Proplan e um Coordenador de Curso.

A análise externa e interna formalmente não foi feita. Formalmente, ou seja, executando algum tipo de rotina para ela, se procurou fazer de uma maneira mais intuitiva, como falamos anteriormente, com base em documentos de campanha, propostas, na legislação, propostas de governo (autonomia) etc., mas nunca fora disso. (Coordenador)

“ ... os cursos de pós-graduação têm uma avaliação institucional pela CAPES, para receber ou obter o conceito do Curso. Agora, nos os cursos de graduação estamos iniciando um processo de avaliação, embora seja muito difícil fazer uma avaliação externa. Seria necessária uma pesquisa consistente para saber o que o governo, a comunidade, as empresas esperam dos alunos que formamos na universidade...” (Coordenador de Curso)

Parâmetro 5 – Integração do Ambiente Externo e interno

Para Rowley, Lujan e Dolence (1997), as etapas anteriores, abordadas através dos parâmetros de análise, culminam com uma etapa de formu-

iação de metas, objetivos e estratégias. Cabe ressaltar, entretanto, que esta etapa deve ter um ajuste fino para poder servir de guia claro de implementação para administradores, unidades e demais componentes da organização.

Entretanto, confirmando que a universidade geralmente tem metas vagas e ambíguas, Baldrige (1971), (1978), e mantendo atuais as afirmações de Wortman, apud Andrade (1987), em que as Instituições Públicas são administradas muito mais num sentido de operações de curto prazo do que num sentido estratégico, na implementação do Planejamento Estratégico do modelo aqui analisado, os Assuntos Estratégicos, Formulação Estratégica e Revisão e Adoção do Plano, ou a Integração do meio externo e do meio interno, são definidos de uma forma muito genérica, isto é, de forma que qualquer ação realizada pela universidade, pudesse ser enquadrada dentro do Planejamento Proposto (Ex: Objetivos Gerais - Melhoria do Ensino, da Pesquisa e da Extensão; Diretrizes Gerais - Qualificação do corpo docente; Linhas Gerais de ação – Incentivar a participação em eventos científicos, técnicos, culturais ...), como salienta um Pró-Reitor:

“... se compararmos os últimos planos estratégicos ou de gestão, podemos observar que eles são muito parecidos, a medida que são genéricos e não quantificam nem qualificam suas ações....” (Pró-Reitor)

Por outro lado, cabe ressaltar que apenas durante este período houve Planos Estratégicos dos Centros (Anexo X), que coincidiam com o Plano Estratégico da Gestão 86-89, como afirmam dois Funcionário e um Chefe de Departamento :

“Só de 86 a 89 que as metas das subunidades eram de acordo com o Plano do Centro e o Plano do Centro de acordo com o Plano da Universidade.” (Funcionário)

“...foi um avanço o estabelecimento de Planos de Ação dos Centros, baseados no Plano de Gestão, pena que não tenhamos conseguido firmar nas outras gestões estes planos, pois não foram mais realizados ...” (Funcionário)

“... acho que foi muito positiva a discussão no meu centro de um plano estratégico que tinha como base o plano estratégico daquela gestão (86-89), pois, mesmo sendo muito genérico, conseguimos levantar e discutir alguns pontos importantes para o Centro” (Chefe Departamento)

Parâmetro 6 – Implementação das Ações Estratégicas

Quanto à Implementação das Ações Estratégicas, verificou-se, de acordo com os documentos estudados (Anexo XI), que a execução de Metas é a que se encontra desenvolvida com maior nível de detalhamento e controle (foram encontradas Instruções Normativas , Formulários para a Elaboração de Metas, Índices de Distribuição de Recursos, etc), ou como também afirma um Coordenador da Proplan e um Pró-Reitor:

“... era um processo um tanto quanto burocrático, mas tínhamos bastante controle sobre as metas” (Coordenador)

“... entretanto, conseguimos um avanço

considerável, no que se refere a planejamento, pois conseguimos implantar uma metodologia no que se refere a índices de distribuição de recursos, que até então não existia, normas para a elaboração de metas, formulários para solicitação e controle de recursos para cada meta. Os planos e aperfeiçoamentos que vieram mais tarde se beneficiaram desta primeira tentativa de implementar um plano estratégico, mesmo que esta tentativa tenha sido em pequena escala...” (Pró-Reitor)

Neste período, foi encontrada a única tentativa de acompanhamento físico e financeiro das atividades que tinham sido executadas, segundo o relato de um Pró-Reitor, um Funcionário e um Coordenador de Curso:

“...estabelecer nos Centros um Controle das metas, tanto no que se refere a sua realização, quanto no que se refere a seu controle monetário, não foi uma tarefa muito agradável no primeiro ano (88), pois muitos dos executores das metas nunca tiveram que prestar contas das atividades que realizavam até esse momento. No segundo ano(89), ficou mais fácil, porque todo mundo já sabia que deveriam executar as metas que tinham sido propostas, e gastar o dinheiro naquelas metas...” (Pró-Reitor)

“Foi a primeira vez que descemos aos Centros para saber exatamente que ações eles tinham executado e se estavam de acordo com a proposta de metas que tinham apresentado no início do ano” (Funcionário)

“...a primeira vez que nos cobraram as metas, não sabíamos o que dizer sobre aquelas metas que estavam no papel e não tínhamos realizado, pois os formulários de metas só eram preenchidos para efeitos burocráticos, ninguém se importava se tínhamos realizado esta ou aquela atividade. No ano seguinte já estávamos preparados e as metas que foram propostas seriam aquelas que na verdade executaríamos ...” (Coordenador de Curso)

Entretanto, cabe ressaltar que o detalhamento das ações estratégicas foi realizado apenas para parte dos recursos de custeio da universidade, pois os recursos destinados as Metas às vezes não ultrapassavam 7 % destes recursos, como salienta um Pró-Reitor:

“... as ações estratégicas que constavam no Plano Estratégico, e as que foram executadas, se restringiam apenas àquelas propostas pelas metas, o que era muito pouco dentro da universidade, pois os recursos destinados às mesmas eram de aproximadamente 7%...” (Pró-Reitor

Parâmetro 7 – Reavaliação do Processo

De acordo com Mets (1997), no seu artigo publicado em *Redesenho de Instituições Superiores de Ensino*, a reavaliação do processo de planejamento é necessária nas universidades, porque ela nos leva a uma

- ◆ *mudança revolucionária* – a reavaliação é um processo especial que pode levar uma instituição do lugar em que se encontra hoje para um amanhã revolucionário;
- ◆ *redefinição* – a redefinição é uma atividade intelectual e a reavaliação tem como vantagem a ajuda que dá para que as instituições e suas unidades se redefinam;
- ◆ *redireção da missão* – uma reavaliação consistente demanda um exame ou reexame da missão da organização. A contribui-

ção para o redirecionamento da missão das instituições é a terceira vantagem da reavaliação;

- ◆ *reorganização* – a reavaliação pode levar a recomendações para reorganizar os programas educacionais da instituição, pois questiona a forma de otimizar o maximizar a performance das unidades da instituição;
- ◆ *renovação* – reavaliações bem elaboradas podem levar a experiências revigorantes tanto das unidades como da instituição, o que contribuiu de forma significativa para o espírito de renovação

Na Universidade Federal de Santa Maria, a Reavaliação do Processo foi elaborada apenas para o aperfeiçoamento do Planejamento Operacional (implementação das ações estratégicas), como declara um Coordenador:

“...sempre fizemos avaliação, apenas para a implementação das metas, com isto conseguimos aperfeiçoar os Formulários de Metas, Instruções Normativas, Índices de Distribuição de Recursos, etc, esta parte que poderíamos chamar de burocrática sempre foi analisada e aperfeiçoada anualmente...”. (Coordenador)

Deve-se ressaltar, entretanto, que, para poder realizar uma reavaliação que leve ao aperfeiçoamento do processo, é de suma importância um controle físico, financeiro e qualitativo das ações. Como foi citado na análise do parâmetro anterior, é durante este período que se encontra a única tentativa de um acompanhamento físico e financeiro das metas, para estabelecer algum controle que permitisse a Reavaliação do Planejamento estabelecido. Embora deva-se fazer a ressalva de que não foi realizado nenhum acompanhamento ou avaliação qualitativa, como afirma um Coordenador:

Falta um controle contábil financeiro mais eficiente. Em 88 e 89 tínhamos um controle contábil financeiro e físico, por exemplo, se o professor viajou ou não para um seminário e quanto gastou para isto, mas não tínhamos uma avaliação qualitativa. Assim, sabíamos se o docente foi para o seminário, mas o que melhorou nas suas atividades? Não sabíamos...” (Coordenador)

5.2 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA UFSM DE 1990 A 1993 .

A implementação deste período (90-93) comporta-se de forma similar à implementação do período anterior (86-89), isto é, as deficiências e acertos são praticamente os mesmos, sendo que as diferenças mais importantes são discriminadas a seguir:

- ◆ o valor das metas passa de 7% do orçamento para aproximadamente 21%;
- ◆ o sistema de controle e acompanhamento é totalmente informatizado;
- ◆ não existem mais planos dos Centros que coincidam com o plano da Gestão 90/93.

Parâmetro 1 – Acordo Inicial

No modelo desenvolvido e implementado pela UFSM para o período de 1990/1993, não existe nenhum documento ou declaração que estabeleçam um Acordo Inicial ou estudos preliminares sobre a estrutura de poder e a cultura organizacional. Isto fica claro nas declarações de um Diretor de Centro e de um Chefe de Departamento, quando foram solicitados a responder como foram dados os primeiros passos nas discussões iniciais que antecederam a decisão de implementar um Plano Estratégico:

... é difícil falar num acordo inicial, ou em uma unanimidade, ou consciência da maioria, sobre a necessidade de um planejamento estratégico para a universidade, quando os Planos vêm prontos, sem nenhuma consulta prévia, nem mesmo para Diretores ou Chefes de Departamentos. Na prática só vem para serem sacramentados...” (Diretor de Centro)

“... não houve nenhum tipo de participação de nossa parte nas decisões sobre a necessidade de implementar um Plano Estratégico para a UFSM ...” (Chefe de Departamento)

Quanto à cultura da universidade para absorver as mudanças que a implementação de um Planejamento Estratégico implica, observou-se que a universidade continua sem conhecimento e nem tradição de implementação de Planejamento Estratégico, segundo as declarações de um Pró-Reitor:

“...A cultura da falta de planejamento não é só da UFSM. A maioria das universidade tem esse problema, pois até faz pouco tempo, a respeito de planejamento, só tínhamos alguma universidade realizando esforços isoladamente. O MEC começou apenas a partir de 92, a fazer cursos e treinamento em cima de Planejamento Estratégico...” (Pró-Reitor)

A falta de um Acordo Inicial se deve a que, mesmo nas esferas da alta administração, existe uma falta de credibilidade e conhecimento das ferramentas administrativas para dirigir a universidade, como relata um Coordenador:

“... os Pró-Reitores não acreditam, na prática, em algum modelo de planejamento. A Reitoria não acredita muito nisso. Isso nós cansamos de dizer inclusive ao Reitor, pois a gente tinha um pouco de liberdade para manifestar-se diretamente... não se tem uma administração especializada, até porque as pessoas que administram a universidade não são especializadas no assunto, isso é outro problema seríssimo...” (Coordenador)

Entretanto, cabe salientar que, A medida que se tem tentado a implementação, houve alguns avanços quanto à formação de uma cultura que facilite a implementação de um Planejamento Estratégico como salientam um Coordenador de Curso e um Coordenador Coordenador da Proplan:

“...naquele período(90-93) começou a se criar uma cultura de planejamento, na área de equipamento se trabalhou muito projetando-se as necessidades das unidades e subunidades. Muita dessa criação de cultura se perdeu no período seguinte...” (Coordenador de Curso)

“...eu acredito que naquela época (90-93) houve uma tentativa muito boa de formação de cultura, houve uma evolução nesse sentido, só que ela regrediu. Houve inclusive um Plano Plurianual de Obras (1992), se tinha metas de custeio e metas de investimento. As metas de investimento foram consolidadas e corrigidas e saiu um Plano Plurianual de Obras que se ia executando à medida que os recursos iam entrando, sempre priorizando o que era mais urgente e importante..”(Coordenador)

Como no período anterior, quanto às questões de poder que influenciam a implementação do Planejamento Estratégico, ficou claro que o este depende de dois pontos fundamentais: primeiro, a vontade política e envolvimento do Reitor para implementar o planejamento pretendido; segundo, o poder político do Pró-Reitor de Planejamento, tanto junto ao Reitor e Pró-Reitores como junto aos Diretores de Centro, conforme as afirmativas de Coordenadores e Funcionários:

“...de 90 a 93 nos reuníamos todos aqui, e o Reitor inclusive vinha ver o trabalho e discutir, e não é que ele tivesse um conhecimento muito grande de Planejamento Estratégico ou de Planejamento em si, mas ele sentava junto e discutia, além disso, tinha uma vontade política maior. Naquela época se fizeram muitos planos, As grandes ferramentas de Planejamento foram introduzidas naquela época, inclusive o sistema de orçamento e execução das metas. O próprio NPD (Núcleo de Processamento de Dados) comprou diversos programas para poder implementar o sistema.” (Coordenador)

“O Pró-Reitor de 90 a 93 deixava que o pessoal fizesse as propostas de trabalho e ele ia analisando se eram boas ou eram ruins, se lhe agradavam e se podia defende-las politicamente. a tese dele era que a sua função era defender politicamente as propostas e faze-las passar ou aprovar. Ele tinha um poder político enorme na Reitoria e as fazia passar mesmo. E isso era fantástico, porque aqui isso não é fácil, pois existem muitos interesses políticos.”(Coordenador)

“...O IDR (Índice de Distribuição de Recursos) seria um bom instrumento de Gestão do Reitor, pois se num determinado ano ele quiser incrementar as atividades administrativas, seria alocado um percentual de recursos maior naquela área. Só que isto depende de uma negociação política muito grande, tanto do Reitor como do

Pró-Reitor de Planejamento com os Diretores de Centro. Logo, é necessário um Pró-Reitor com trânsito e poder entre o Reitor e os Diretores de Centro, já que o IDR é proposto pela PROPLAN, apresentado e discutido com os Diretores de Centro, onde são definidos os pesos, são feitas simulações, os diretores fazem praticamente uma pré-aprovação, depois este índice é encaminhado ao Conselho Universitário, e aí sim ele é aprovado. Neste período tínhamos um Pró-Reitor com uma ascendência muito boa sobre o Reitor e sobre os Diretores de Centro” (Funcionário)

Parâmetro 2 – Atribuições dos Participantes

Novamente não se encontraram referências sobre a determinação das atribuições dos participantes do Processo de Planejamento ou sobre o sistema organizacional que lhe daria suporte. Fica subentendido para toda a comunidade universitária que o Planejamento é apenas atribuição da Pró-Reitoria de Planejamento, como observa um Coordenador:

“... os planos estratégicos ou planos de gestão sempre ficaram a cargo de nossa Pró-Reitoria, tanto na criação, execução e controle. As unidades (Centros) e subunidades (departamentos e cursos), somente executavam..” (Coordenador)

Parâmetro 3 – Filosofia e Orientação da Instituição

Quanto à filosofia e orientação da instituição à determinação da Visão e Valores, o modelo da Universidade estabelece apenas a Missão, a qual

já está definida no Estatuto, não havendo nem discussão nem divulgação da mesma. A Visão é retirada, pelos funcionários da Proplan, das propostas de campanha do Reitor eleito, mas sem nenhuma confirmação ou discussão de que isto realmente seria a Visão da universidade, como afirma um Coordenador:

“...a missão que se conhece é a do estatuto. Mas a falta de uma clara definição sobre a visão da universidade é inclusive uma própria consequência do modelo político da universidade. Como o processo de escolha do Reitor da universidade é um processo eleitoral, onde há levantamentos das vontades, onde há uma proposta de campanha, a qual é aprovada, ou seja, as idéias são levantadas na base, Pois cada Candidato levanta uma proposta, e no momento que se elege, pressupõe-se que a comunidade está aprovando esta proposta ou idéia, ou visão, logo os planos de ação são feitos em cima dessa idéia, proposta de campanha ou plataforma. Nesse nível praticamente são homologados os objetivos e metas, o que não significa no entanto, uma homologação de fato, a gente pressupõe que sim.” (Coordenador)

Parâmetro 4 – Avaliação do Ambiente Externo e Interno

No que se refere à Avaliação do Ambiente, embora também conste, neste modelo da UFSM, tanto a análise ambiental externa quanto a interna, tampouco se encontram relatos ou registros das mesmas, a não ser a continuação, cada vez mais ampla, da avaliação dos cursos de graduação, pois a pós-graduação continua sendo avaliada pela CAPES, como relatam um Funcionário e um Coordenador de Curso:

“Na realidade, na elaboração do Plano Estratégico é feito uma pseudo-análise externa e interna através dos técnicos que estão formulando o Plano Estratégico, mas nada formal, nem colocado no papel, somente são discutidos alguns pontos: como preparar a universidade para o ano 2000, para a autonomia, mas apenas pelo pessoal de gabinete da Pró-Reitoria de Planejamento. A estrutura da universidade é muito complexa, para efetuar uma análise interna em um curto espaço de tempo” (Funcionário)

“.. alguns cursos de graduação já vêm realizando uma avaliação própria, os cursos de pós-graduação sofrem uma avaliação anual da CAPES ...” (Coordenador de Curso)

Parâmetro 5 – Integração do Ambiente Externo e do Ambiente Interno

Quanto aos Assuntos Estratégicos, Formulação Estratégica e Revisão e Adoção do Plano, ou sobre a Integração do meio externo e do meio interno, este modelo também define estes itens de uma forma muito genérica, isto é, de forma que qualquer ação realizada pela universidade pudesse ser enquadrada dentro do Planejamento Proposto, como salienta um Pró-Reitor.

“As propostas também não diferem muito, se pegarmos todas as propostas que existem a nível de universidade, praticamente as diferenças são mínimas, pois elas são muito genéricas, e a execução também não muda muito.” (Pró-Reitor)

Por outro lado, e mesmo que conste no modelo de planejamento proposto para este período um Plano de Ação, continua sem existir um Plano

Anual das Ações que deveriam ser executadas. Da mesma forma, mesmo que o modelo tenha previsto a sincronização dos Planos dos Centros com o Planejamento Estratégico proposto pelo Reitor para a universidade (denominada no modelo de *formulação técnico-política*), na prática não existiu tal relação, pois não se encontraram Planos dos Centros que coincidissem com os propostos pela Gestão, como observam um Diretor de Centro, um Funcionário e um Coordenador:

“... a universidade não tem um Plano de trabalho nem Plano Anual dos Centros, que se existissem deveriam coincidir com o Plano de Gestão do Reitor.” (Diretor de Centro)

“Não existem planos nos Centros. que coincidam com o Plano Estratégico da universidade. Cada Centro tem uma infinidade de problemas, cada um deles vê apenas o que está próximo a eles, não pensam na universidade como um todo. Eles só pensam se a solução é boa para o seu centro, não querem saber da universidade como um todo. Muito disto se deve a que existe um descompasso na eleição de dirigentes. Não existe uma unidade nas datas de eleição, nem na linha de comando, onde cada um pensa o que bem entende, e executa o que bem entende.” (Funcionário)

“Uma das diferenças negativas, de 1990 para 1986, é que não existem mais os Planos dos Centros coincidindo com o Plano Estratégico da Universidade..” (Coordenador)

Parâmetro 6 – Implementação das Ações Estratégicas

Sobre a Implementação das Ações Estratégicas, a execução de Metas é a que continua a ser desenvolvida com maior nível de detalhamento e controle (Anexo IX). Houve ainda uma melhoria substancial na informatização do sistema, através do SIPPO-Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação da UFSM, como salientam um Diretor de Centro e um Funcionário:

O Orçamento-Programa foi institucionalizado), sempre aperfeiçoando a metodologia e o índice de distribuição de recursos, tanto que o formulismo é feito para distribuir os recursos de ensino de graduação e pós-graduação entre as 8 unidades.(Diretor de Centro)

“... tanto que para a implementação do SIPPO, o sistema todo foi informatizado. Desde aquela época, quem faz as metas, o faz diretamente nos terminais de computação, que estão em todas as subunidades. Este foi um avanço muito expressivo, para facilitar a elaboração das metas.” (Funcionário)

Neste período, também foi ampliada a abrangência do SIPPO, pois, a partir deste modelo, todas as verbas de custeio passaram a ser controladas e não apenas parte dos recursos, como observam, a seguir, dois Coordenadores:

“No planejamento de 90-93, com relação a 86-89, continuam as metas, continua o teto, mas a grande diferença é que os 7% de metas passaram a fazer parte de Manutenção e o Orçamento de metas foi visto como um todo (Manutenção, Ensino, Pesquisa Extensão, Hospital, etc)...” (Coordenador)

“... a partir de 93 também começamos a adotar o Índice de Distribuição de Recursos de despesa

corrente (IDR), que já existia em 89, mas que foi muito mais aperfeiçoado, pois a partir desse momento, todas os valores de manutenção seriam distribuídos com base nesse índice. O IDR tinha todo um formuismo que levava em consideração Orçamento de 3 anos anteriores, a Produtividade acadêmica e a Produção acadêmica. Na realidade, o IDR serve para distribuição de recursos de ensino (aproximadamente 21% do total dos recursos de custeio da universidade) entre as 8 unidades...” (Coordenador)

Entretanto, devido às restrições orçamentárias, o modelo inicial do SIPPO, que previa primeiro o levantamento das metas e depois a elaboração do orçamento, foi invertido e hoje se estabelece um teto orçamentário para depois elaborar as metas, como afirma um Coordenador de Curso:

O modelo geral, da forma como foi criado, só funcionou apenas no início (primeiro ano), pois formulação de metas era um passo anterior às fontes orçamentárias. Depois ficou invertido: ao invés das metas orientarem a elaboração do orçamento, é aprovada primeiro a proposta orçamentária para depois serem elaboradas as metas. Logo, o processo ficou invertido, pois hoje é dado um teto e depois se faz a formulação das metas. (Coordenador de Curso)

Cabe ressaltar, ainda, que não se encontram relatos sobre o acompanhamento físico ou financeiro das metas propostas e das executadas, como afirmam um Funcionário, um Coordenador e um Chefe de Departamento:

“... acredito que uma das deficiências que temos ao implementar o SIPPO seja que não fizemos o acompanhamento nem o controle das metas, embora o sistema por estar informatizado, nos permita retirar qualquer relatório a respeito, mas ninguém pediu este tipo de informação até agora ...” (Funcionário)

“...mas se o Reitor quisesse ou estivesse interessado em saber o que aconteceu este ano ou inclusive pedisse um mapa das metas realizadas, teria condições de fazer. Mas eu nunca ouvi falar que algum Reitor, Pró-Reitor ou alguém da administração pedisse este mapa...” (Coordenador)

“Não é feito nenhum controle entre as metas executadas e as programadas.” (Chefe de Departamento)

Parâmetro 7 – Reavaliação do Processo

A Reavaliação do Processo foi elaborada novamente apenas para o aperfeiçoamento do Planejamento Operacional (Metas). Não é realizada uma avaliação dos resultados, porque os resultados de um período não são levados em conta para o período seguinte, como afirma um Coordenador:

“A avaliação dos resultados não é feita porque não tem o que avaliar, porque os resultados de um ano não são levados em conta nem para o ano seguinte. A avaliação que realizamos é apenas para melhorar o preenchimento de metas ou o IDR” (Coordenador)

5.3 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA UFSM DE 1994 A 1997.

A análise realizada anteriormente para o período de 1990 a 1993, pode ser praticamente aplicada de forma integral ao modelo desenvolvido no período de 1994 a 1997, sendo que as diferenças mais importantes se referem:

- ◆ à perda do poder político da Pró-Reitoria de Planejamento;
- ◆ aos avanços nos trabalhos desenvolvidos sobre Imagem, Cultura e Clima Organizacionais na UFSM.

Parâmetro 1 – Acordo Inicial

No modelo desenvolvido e implantado pela UFSM para o período de 1994/1997, tampouco existem documentos ou declarações que estabeleçam um acordo inicial, ou estudos preliminares sobre a estrutura de poder, como demonstram as declarações de um Coordenador:

“... naquele período tínhamos a volta de muitos professores que tinham trabalhado numa gestão passada (86-89), já vieram com algumas idéias prontas sobre planejamento e não consultaram quase ninguém sobre como poderia ser, ou de que forma poderiam colaborar para a implementação do planejamento que se propunham a fazer, sendo que a idéia básica do processo continuou a mesma, isto é, o SIPPO continuou sendo o guia para a elaboração e implementação de metas, mas ter a anuência de Diretores de Centro ou alguns outros setores-chave, isso

não se teve ...” (Coordenador)

Neste período, com relação a estrutura de poder, torna-se evidente a perda de poder político da Pró-Reitoria de Planejamento, pelos relatos de um Coordenador e dois Funcionários:

“... de 94 a 97, a PROPLAN encolheu, tanto politicamente como em pessoal. Ela foi desmobilizada. Saímos de um período em que tínhamos um planejamento muito forte(90-93), e entramos num período de Pró-Reitoria de pouco planejamento. A Pró-Reitoria, dentro do contexto universitário, caiu muito...” (Coordenador)

“A grande diferença entre uma gestão e outra é que o modelo continua o mesmo, mas não se tinha mais força política na segunda gestão.” (Funcionário)

“... o que aconteceu na minha opinião é que, em consequência disso, os procedimentos mais burocráticos, de se fazer planos, foram abandonados, até pela própria falta de capacidade, no sentido de força política, do planejamento impor isso ou exigir aquilo das unidades.” (Funcionário)

Durante a pesquisa de dados, foram encontrados alguns estudos sobre a determinação da Imagem, Cultura e Clima organizacionais, em trabalhos Coordenados pelo Prof. Perceverano Peres Nogueira. Embora estes trabalhos fossem divulgados, houve muita dificuldade para conseguir copia integral deles. Foi encontrada apenas uma cópia parcial (somente as conclusões), como afirma um Funcionário:

“... o Prof. Nogueira entregou o trabalho, mas sumiu, ninguém sabe onde foi parar o volume com as tabelas e gráficos que resultavam do trabalho. Já entramos em contato com ele com um professor que era Pró-Reitor na época e com outros funcionários, mas ninguém sabe aonde foi parar o relatório com os dados da pesquisa, só tem um relatório com as conclusões..” (Funcionário)

Parâmetro 2 – Atribuições dos Participantes

Neste período, tampouco se encontram referências sobre a determinação das atribuições dos participantes do Processo de Planejamento ou sobre o sistema organizacional que lhe dará suporte. A Pró-Reitoria de Planejamento continua sendo a única responsável para elaborar e implementar os planos necessários, como observa um Funcionário:

“... nesta gestão continuamos sozinhos, para elaborar, controlar e explicar para todas as unidades, como deveriam ser feitas as metas. Nunca existiu equipes de apoio que pudessem fazer isto nos centros, até porque os Centros sabiam muito pouco sobre o Plano que a universidade tinha para este período ...” (Funcionário)

Parâmetro 3 – Filosofia e Orientação da Instituição

Já no que se refere à filosofia e orientação da instituição, à determinação da Visão, Missão e Valores, este modelo da Universidade, da mesma forma que nos períodos anteriores, tampouco desenvolveu explicitamente nenhuma delas, como salienta um Funcionário:

“...até se começou fazendo reuniões nos Centros, com objetivo de levantar esses dados, e fazer junto com os Centros um contexto de todos os outros problemas que existiam, mas sempre que se tocava neste ponto, todos só queriam elaborar as metas (que são o final do modelo), isto é, só queriam saber o que deveriam executar e nunca não aonde queriam chegar, nunca se definiu uma visão, nunca se definiu uma missão, em cima disso aí. A única Missão que se conhece é a estatutária...” (Funcionário)

Parâmetro 4 – Avaliação do Ambiente Externo e Interno

Sobre a Avaliação do Ambiente, embora também conste neste modelo da UFSM, ainda não se encontram relatos sobre a análise externa. Entretanto, neste período se encontra uma avaliação mais consistente dos cursos de Graduação. A Pós-graduação, continua sendo avaliada pela CAPES, como afirmam um Funcionário e um Coordenador:

Em todos os modelos de Planejamento é feita uma análise externa muito por cima, tendo por base o conhecimento que cada um tEm. Lembro que aqui se discute que a universidade deveria ser preparada para o novo milênio, que a universidade deve ser preparada para a autonomia, que deve ser realizada a análise interna também, levantamento dos pontos fortes e fracos, mas tudo isto é feito no entendimento de um grupo de quatro pessoas (Funcionário)

O Ambiente externo não é analisado. Existe uma avaliação interna denominada de avaliação institucional dos cursos de Graduação, dentro do Projeto do PAIUB (Programa Nacional de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira), no qual a universidade entrou através de

um projeto. Esta avaliação foi institucionalizada em 1994, e prevê primeiro a avaliação do ensino de graduação , depois pós-graduação , pesquisa, extensão e por último avaliação da administração em si. Por enquanto a universidade está na primeira fase, que é a avaliação do ensino de graduação...” (Coordenador)

Parâmetro 5 – Integração do Ambiente Externo e do Ambiente Interno

Quanto aos Assuntos Estratégicos, Formulação Estratégica e Revisão e Adoção do Plano, ou sobre a Integração do Meio Externo e do Meio Interno, este modelo, como os anteriores, também define estes itens de uma forma muito genérica, como salienta um Coordenador:

“...O Plano de Gestão deste períodos não é muito diferente daqueles das gestões anteriores, os objetivos e as metas continuam sendo muito genéricos...” (Coordenador)

O Plano é ainda para quatro anos, faltando, portanto, um Plano Anual, embora o modelo de planejamento para este período estabelecesse a elaboração de Planos de Trabalho. Tampouco existem planos dos Centros Acadêmicos que coincidam com os Planos da Universidade, como declaram um Coordenador de Curso, um Chefe de Departamento e um Coordenador:

“Na realidade a Reitoria tem o Plano Estratégico, mas deveria ter o plano Operacional Anual que não é feito, porque encima do Plano Estratégico do Reitor, que é feito para 4 anos, deveria ter o anual, logo não existe e nunca existiu um Plano de Ação.” (Coordenador de Curso)

“De 90 a 94 e de 94 a 97 os Centros não ela-

boraram seus planos de trabalho. As metas das subunidades são feitas apenas dentro do rol de metas que consta no manual. Não existe nenhum tipo de orientação da instituição para priorizar as atividades” (Chefe de Departamento)

“Neste período, novamente, não foram levantados Planos dos Centros que coincidirem com o Plano da Reitoria...” (Coordenador)

Parâmetro 6 – Implementação das Ações Estratégicas

Na Implementação das Ações Estratégicas houve uma continuação e aperfeiçoamento dos trabalhos e resultados obtidos através do SIPPO - Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação da UFSM, implantado na gestão anterior, mas ainda continua a falta de acompanhamento, como afirma um Funcionário:

“...;como já se tornou rotina, todos os anos apresentamos os aperfeiçoamentos que são possíveis para que o pessoal elabore melhor e mais facilmente as metas entretanto, continuamos sem um acompanhamento contábil ou físico de quanto foi gasto em cada meta, nem de quais as metas que foram executas...” (Funcionário)

Cabe ressaltar, entretanto, que durante este período há uma perda da força política da Pró-Reitoria de Planejamento, que se reflete na implementação do SIPPO, o qual perde sua eficiência como instrumento de Planejamento da Universidade. Da mesma forma que nos períodos anteriores, ainda não há um controle nem acompanhamento das ações que estão sendo executadas, como salienta um Funcionário:

“Como o Planejamento deixou de ter aquele

poder político, ele não teve condições de cobrar. Então esse mecanismo que foi implementado com objetivo de acompanhamento, de fazer análise de resultados, ele ficou prejudicado, porque ele deixou de existir. O Planejamento passou a se resumir, no quê, em metas e ações definidos pelo próprio sistema sem que existisse um outro documento anterior. Por isso aí na minha opinião deixou de existir o planejamento de fato, existe a ferramenta de avaliação, só não existe o plano antes.” (Funcionário)

Parâmetro 7 – Reavaliação do Processo

A Reavaliação do Processo foi elaborada novamente apenas para o aperfeiçoamento do Planejamento Operacional, e não para o Plano de Gestão como um todo, como observa um Coordenador:

“...somente fazemos discussão e avaliação sobre o processo de elaboração e execução das metas, é uma avaliação mais referente ao aspecto burocrático da solicitação e elaboração das metas, não é realizado nenhum trabalho com relação à proposta do Plano Estratégico da universidade...” (Coordenador)

5.4 SÍNTESE

A análise dos Modelos de Planejamento na UFSM foi realizada fazendo um estudo sobre a maneira como estes modelos foram implementados

para assim, responder à segunda questão de pesquisa: *Como foi implementado o processo de Planejamento Estratégico?*

Desta forma, foi elaborada uma relação entre os *parâmetros de análise*, abordados anteriormente, com as atividades propostas e executadas pelo Planejamento Estratégico da UFSM durante os períodos de 86/89, 90/93 e 94/97.

Os resultados desta análise são apresentados resumidamente nos Gráficos 11, 12 e 13, que mostram, um resumo esquemático da comparação entre os modelos proposto pela universidade para os períodos de 1986/1989, 1990/1993 e 1994/1997, e os *parâmetros de análise* sintetizados a partir dos modelos de Bryson(1995) (1996), Arguin (1989) e Cunha (1995).

PARÂMETROS DE ANÁLISE	PROPOSTA		EXECUÇÃO	
	1986-1989		1986-1989	
1. Acordo Inicial	---		NÃO	
2. Atribuição dos participantes	---		NÃO	
3. Filosofia e orientação da instituição	1. Missões da Organização		SIM	
4. Avaliação do Ambiente Externo e Interno	2. Análise ambiental externa		NÃO	
	3. Análise ambiental interna		NÃO	
5. Integração do ambiente externo e do ambiente interno	4. Objetivos Gerais		SIM (Genericamente)	
	5. Diretrizes Gerais (alternativas estratégicas)		SIM (Genericamente)	
	6. Linhas Gerais de ação		SIM (Genericamente)	
6. Implementação das ações Estratégicas	7. Planejamento Tático e Planejamento Operacional		SIM (Detalhadamente)	
7. Reavaliação do Processo	---		NÃO	

GRÁFICO 12 – ANÁLISE DO MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1986-1989

PARÂMETROS DE ANÁLISE	PROPOSTA		EXECUÇÃO	
	1990-1993		1990-1993	
1. Acordo Inicial	---		NÃO	
2. Atribuição dos participantes	---		NÃO	
3. Filosofia e orientação da instituição	---		SIM (Missão)	
4. Avaliação do Ambiente Externo e Interno	1. Ambiente Externo		NÃO	
	2. Ambiente Interno		NÃO	
5. Integração do ambiente externo e do ambiente interno	3. Plano de ação		SIM (Genericamente)	
	4. Formulação de Metas		SIM (Genericamente)	
6. Implementação das ações Estratégicas	5. Execução da Programação Operacional		SIM (Detalhadamente)	
7. Reavaliação do Processo	6. Avaliação dos resultados e reimplantação do sistema		SIM (Parcialmente - Metas)	

GRÁFICO 13 – ANÁLISE DO MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1990-1993

PARÂMETROS DE ANÁLISE	PROPOSTA		EXECUÇÃO	
	1994-1997		1994-1997	
1. Acordo Inicial	---		NÃO	
2. Atribuição dos participantes	---		NÃO	
3. Filosofia e orientação da instituição	---		SIM (Missão)	
4. Avaliação do Ambiente Externo e Interno	1. Análise Externa		NÃO	
	2. Análise Interna		NÃO	
5. Integração do ambiente externo e do ambiente interno	3. Objetivos		SIM (Genericamente)	
	4. Estratégias		SIM (Genericamente)	
6. Implementação das ações Estratégicas	5. Ações		SIM (Detalhadamente)	
	6. Planos de trabalho		SIM (Detalhadamente)	
7. Reavaliação do Processo	---		SIM (Parcialmente - Metas)	

GRÁFICO 14 – ANÁLISE DO MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1994-1997

CAPÍTULO 6

DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Várias são as dificuldades que se apresentam na implementação de um Planejamento Estratégico.

Assim, para Hunt, Oosting, Stevens, Loudon & Migliore (1997), existem quatro razões que dificultam a implementação do planejamento estratégico:

- ◆ a falta de treinamento dos administradores da organização;
- ◆ o planejamento é tido como irrelevante;
- ◆ a falta de liderança da direção;
- ◆ problemas diretamente relacionados ao planejamento:
 - não é diretamente orientado para a ação;
 - toma muito tempo, todos estão muito ocupados para planejar;
 - é um fim em si mesmo, e não um meio para atingir um fim;
 - nunca é conduzido exatamente como foi previsto.

Já Bryson(1995) acrescenta que as principais dificuldades que as organizações públicas encontram na implementação do planejamento estratégico são

- ◆ resistência ao planejamento, baseada em atitudes e conceitos que são incompatíveis com a necessidade de mudança;
- ◆ problemas de pessoal: pessoal insuficiente, falta de treinamento, falta de incentivo;
- ◆ falta de incentivos que induzam as unidades à adoção do planejamento estratégico;
- ◆ comprometimento de recursos com atividades e prioridades pré-existentes e, em conseqüência, uma falta de recursos que facilitem as novas atividades;
- ◆ ausência de serviços administrativos de suporte;
- ◆ ausência de regras, recursos e maneiras de identificar e resolver problemas de implementação;
- ◆ surgimento de novas prioridades políticas, econômicas ou administrativas.

Por seu lado, Souza (1995), no seu trabalho com organizações estatais, destaca quatro dificuldades como sendo as mais relevantes na implantação do planejamento estratégico:

- ◆ dificuldades de contexto ambiental: atribuídas a fatores político-econômicos;
- ◆ não-comprometimento da diretoria;

- ◆ resistências culturais;
- ◆ falhas de implantação propriamente ditas, como falta de continuidade na execução do planejamento devido à troca de Diretoria e concorrência de grupos de trabalho ao atuarem simultaneamente com o planejamento estratégico.
- ◆

6.1. AS DIFICULDADES E OS PARÂMETROS DE ANÁLISE

Para os efeitos deste trabalho, as dificuldades para a implementação do Planejamento Estratégico na Universidade Federal de Santa Maria poderiam ser organizadas e separadas, ao longo dos períodos estudados. Entretanto, como se verificou anteriormente, a implementação, nos três períodos analisados, embora tivesse algumas pequenas diferenças, de um modo geral foi muito semelhante. Portanto, optou-se por relatar as dificuldades encontradas através de sua relação com os *parâmetros de análise* utilizados no capítulo anterior.

Dificuldades para a implementação do Parâmetro 1 – Acordo Inicial

As dificuldades para estabelecer um acordo inicial na implementação do Planejamento Estratégico na Universidade Federal de Santa Maria

começam com a **falta de conhecimento sobre Planejamento Estratégico**, como questiona um Coordenador:

“...às vezes os Pró-Reitores e até o Reitor não conhecem o modelo desenvolvido, e às vezes se recusam em conhecer, então como posso querer que, por exemplo, Chefes de Departamento aceitem de boa vontade ou adiram imediatamente a um processo que praticamente desconhecem ?”.(Coordenador)

A declaração acima evidencia claramente, que a **falta de cultura para o planejamento** e a **falta de vontade política** para estabelecer um Acordo Inicial na universidade devem-se principalmente à falta de conhecimento sobre esta ferramenta administrativa, como observa um Coordenador.

“... o problema da falta de cultura passa, na minha opinião, por uma falta de decisão ou vontade política da alta administração dizendo o que deve ser feito, ou “incentivando” a fazer. O desconhecimento das pessoas com relação a isto também é muito grande. Se juntar hoje todos os Pró-Reitores numa sala e for conversar alguma coisa sobre Planejamento, você vai ver que dificilmente algum Pró-Reitor conhece o assunto ou tem vontade de fazer alguma coisa. Inclusive você pode mostrar o Modelo de Planejamento para os outros Pró-Reitores e eles não sabem que existe nem se deviam seguir o modelo...” (Coordenador)

Entretanto, deve-se reconhecer que a falta de conhecimento é consequência da **falta de preparo administrativo** dos dirigentes da instituição, como salientam um Funcionário e um Coordenador:

“Uma coisa eu queria colocar como dificuldade, que acho que fica dentro da falta de cultura para o

planejamento, uma questão que a gente vê é a diversidade de formação dos dirigentes dos centros. Assim, por exemplo, se você pega o Diretor do Centro de Ciências da Saúde, geralmente é um médico, que muitas vezes nunca ouviu falar em planejamento. E isto não acontece só com a saúde, normalmente acontece com todas as áreas, assim quando a gente chega e fala em planejamento, já teve gente que reclamou dizendo que isso era assunto para o ministro do planejamento, nós não temos nada que ver com isso. Aí nos temos que explicar que tem e muito, porque ao final, ele está dirigindo pessoal, material, financeiro, e isso precisa de planejamento. Essa é uma das grandes dificuldades que se têm.” (Funcionário)

“... pois qualquer professor que passa anos e anos no departamento dando aula, sem nunca ter saído do departamento, às vezes assume uma Pró-Reitoria, e passa ser o Rei ou assume até a Reitoria em alguns casos, então pode se esperar que este tipo de pessoa vá fazer alguma administração científica ou alguma coisa deste tipo? Não, porque simplesmente desconhece o assunto.” (Coordenador)

Por outro lado, a **falta de poder político do Pró-Reitor de Planejamento** também pode ser uma dificuldade ao iniciar um processo de Planejamento Estratégico, pois existirá uma resistência natural a executar as atividades por ele programadas, como observa um Funcionário:

“As principais dificuldades para a implementação podem ser relacionadas da seguinte forma: Primeiro: não havia um poder político. Tem que ter um Pró-Reitor forte politicamente para implementar determinados programas. Se o Pró-Reitor não for politicamente forte a nível dos seus pares, não tem como fazer a implementação. Segundo: há um problema de falta de cultura, em que os Diretores não acham importante implementar Planos Setoriais, principalmente por falta de conhecimento. Ter-

ceiro: às vezes, além do Pró-Reitor, nem a própria Reitoria acredita no processo de planejamento, também por falta de conhecimento e de acreditar na eficiência desta ferramenta administrativa, e isso passa para as outras pessoas..”
(Funcionário)

Dificuldades para a implementação do Parâmetro 2 – Atribuições dos participantes

Em todos os períodos, a implementação do Planejamento Estratégico foi de única e exclusiva responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento. Houve dificuldade de envolver outros segmentos ou unidades da estrutura universitária, isto se deve à ***falta de execução da primeira etapa*** do planejamento, e isto é, a falta de um acordo inicial, que comprometesse, senão todos, pelos menos os mais importantes segmentos da universidade com a implementação, como afirma um Funcionário:

“... uma vez que os Centros e Departamentos não eram consultados para a elaboração do Plano de Gestão, nós sentíamos que também eles não estavam comprometidos totalmente com sua implementação. Eles faziam apenas a parte burocrática, sem comprometer-se com o Plano como um todo ...” Funcionário

Dificuldades para a implementação do Parâmetro 3 – Filosofia e orientação da instituição

A falta de clareza no estabelecimento e divulgação da Visão e Missão da Universidade, deve-se principalmente a que **falta objetivar a discussão** sobre as mesmas, pois este é um tema que sabidamente leva a inúmeras discussões e que coloca antagonicamente os interesses dos diversos grupos ou coalizões que fazem parte da instituição, como relata um Chefe de Departamento:

“...fica complicado definir uma visão e uma missão para a universidade , devido aos diferentes interesses que estão congregados dentro dela, pois a Reitoria tem uma visão e entendimento sobre o que seja a missão da universidade, os professores às vezes têm outra, os funcionários, por seu lado, também têm outra e os alunos idem. Até a comunidade tem um conceito diferente a esse respeito...” (Chefe de Departamento)

Dificuldades para a implementação do Parâmetro 4 – Avaliação do Ambiente Externo e Interno

Se por um lado a análise ambiental tem sido dificultada, principalmente pela **complexidade da estrutura universitária**, por outro lado, durante o mandato de um Reitor, mudam todos os Diretores de Centro, pois cada Centro tem datas independentes para eleger o seu Diretor. Na Universidade Federal de Santa Maria, um Reitor chega a trabalhar com 16 Diretores de Centro durante seu mandato(a universidade tem 8 Centros), ou seja, o **descompasso que existe entre o mandato do Reitor e o dos Diretores de Centro** também dificulta o entendimento para a elaboração de uma análise externa que servisse de base para toda a universidade, como salienta um Diretor de Centro:

“As principais dificuldades para a realização de uma análise ambiental são a complexidade do modelo da universidade, isto é, a complexidade da estrutura e as épocas diferenciadas de eleição de Diretor de Centro e Reitor.” (Diretor de Centro)

Dificuldades para a implementação do Parâmetro 5 - Integração do Ambiente Externo e do Ambiente Interno

Sobre a definição dos Assuntos Estratégicos, a Formulação Estratégica e a Revisão e Adoção do Plano, a principal dificuldade tem sido a ***falta de quantificação e especificação das ações*** propostas para implementação, pois, uma vez que elas são estabelecidas genericamente, as ações não são priorizadas e qualquer ação que se realize pode ser enquadrada a posteriori como sendo parte do planejamento estratégico estabelecido, e, portanto, os objetivos alcançados podem ser os mais diversos e não somente aqueles que se pretendia quando da proposta de implementar um processo de Planejamento Estratégico, como se percebe na exemplificação de um Coordenador:

“... assim, se o Reitor tem como meta, durante seu mandato, aumentar um “X” % o número de cursos noturnos ou a oferta de vagas nos cursos noturnos já existentes, nos quatro anos da sua gestão ele devia quantificar ou estipular a cada ano como se realizaria este aumento e assim cumprir esta meta. Então isso não existe, não há uma continuidade para atingir aquela meta ou objetivo. Porque se você coloca genericamente, Melhoria da Qualidade de Ensino, quando for elaborar o Relatório da Gestão, alguma ou outra coisa se fez para melhor a qualidade do ensino. Entretanto, as metas não são quantitativas, ou seja, você vai aumentar a oferta de cursos notur-

nos, mas quantos e como?..” (Coordenador)

Dificuldades para a implementação do Parâmetro 6 – Implementação das Ações Estratégicas

Quanto a implementação das Ações Estratégicas, a primeira dificuldade refere-se à ***falta de poder político*** que pode ter o Pró-Reitor de Planejamento, o que leva a uma falta de força necessária para implementar as Ações estabelecidas, como observa um Coordenador:

“... o que aconteceu na minha opinião é que, em consequência da perda de influência ou poder do Pró-Reitor, naquele período, os procedimentos mais burocráticos, de se fazer planos, foram abandonados, até pela própria falta de capacidade, no sentido de força política, do planejamento impor isso ou exigir aquilo das unidades”
Coordenador

A segunda dificuldade refere-se a que as ***estratégias*** desenvolvidas (genericamente) no Plano de Gestão ***não servem de orientação*** para as ações que são realizadas, como salienta um Coordenador:

“Existe um plano de Gestão, que é praticamente um Plano Estratégico, que deveria ter como resultado os planos de trabalho, os planos de ação anuais, setoriais, mas isto não acontece. A Reitoria não tem os planos anuais, e nem os Centros. O único documento que existe é o Plano de Gestão, e, mesmo assim, quando são realizadas as ações durante a gestão, jamais abrem aquele livrinho, para ter um rumo, nada disso é levado em conta para ver o que vão priorizar e realizar.”(Coordenador)

Dificuldades para a implementação do Parâmetro 7 – Reavaliação do Processo

Existem duas dificuldades importantes para uma efetiva reavaliação do processo. A primeira refere-se à ***falta de execução de uma etapa do modelo***, mais especificamente, falta de definição da Visão e Missão da Instituição, o que acarreta uma falta de base ou parâmetro para avaliar se o processo atinge ou não os objetivos que a instituição se propõe, como afirma um Coordenador:

“...o processo não é controlado nem recebe uma avaliação ou reavaliação porque, à medida que no início do modelo não está claramente definida nem a visão nem a missão da universidade, não tem por que fazer um controle nem reavaliação. Não se tem nem parâmetros para comparação...” (Coordenador)

A segunda dificuldade refere-se à ***falta de acompanhamento e controle das ações***, visto que, sem um acompanhamento e controle, não se sabe quais as ações que foram realmente executadas, e sem saber quais as ações executadas, como poderia ser realizada uma reavaliação? Este questionamento também é levantado por um Funcionário quando observa:

“O Controle Contábil, Legal e Programático, das metas, não é feito. Até se sabe se gastaram recursos na meta ou não gastaram, mas não é feita nenhuma comparação entre aquilo que foi programado e aquilo que foi gasto ou executado. Aqui também temos uma falha, pois deveríamos realizar o controle para uma análise e

avaliação do processo, que serviria para orientar a elaboração das metas no ano seguinte. (Funcionário)

6.2. SÍNTESE

Neste capítulo foram apresentadas as principais dificuldades encontradas na implementação do Planejamento Estratégico da Universidade Federal de Santa Maria durante o período 1986/1997.

Estas dificuldades foram levantadas a partir de parâmetros de análise sintetizados dos modelos de Bryson(1995) (1996), Arguin (1989) e Cunha (1995), e respondem à terceira questão de pesquisa: *Quais as dificuldades que o Planejamento Estratégico enfrenta na sua implementação?*

A seguir, o Gráfico 14 mostra de forma resumida estas dificuldades.

PARÂMETROS DE ANÁLISE	DIFICULDADES
1. Acordo Inicial	1. FALTA DE CONHECIMENTO SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2. FALTA DE CULTURA PARA O PLANEJAMENTO 3. FALTA DE VONTADE POLÍTICA 4. FALTA DE PREPARO ADMINISTRATIVO DOS DIRIGENTES 5. FALTA DE PODER POLÍTICO DO PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO
2. Atribuição dos participantes	6. FALTA DE EXECUÇÃO DE TODAS AS ETAPAS DO MODELO
3. Filosofia e orientação da instituição	7. FALTA OBJETIVAR A DISCUSSÃO SOBRE VISÃO E MISSÃO
4. Avaliação do Ambiente Externo e Interno	8. COMPLEXIDADE DA ESTRUTURA UNIVERSITÁRIA 9. DESCOMPASO NOS MANDATOS DE REITOR E DIRETORES
5. Integração do ambiente externo e do ambiente interno	10. FALTA DE QUANTIFICAÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DAS AÇÕES
6. Implementação das ações Estratégicas	FALTA DE PODER POLÍTICO DO PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO (Idem Dificuldade 5) 11. AS ESTRATÉGIAS NÃO SERVEM DE ORIENTAÇÃO PARA AS AÇÕES
7. Reavaliação do Processo	FALTA DE EXECUÇÃO DE TODAS AS ETAPAS DO MODELO (Idem Dificuldade 6) 12. FALTA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES

GRÁFICO 15 – PRINCIPAIS DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO

CAPÍTULO 7

SUMÁRIO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo, são apresentados, de forma sucinta, as questões e resultados que apareceram de forma relevante, desde a proposta inicial até as conclusões e recomendações finais do trabalho.

A PROPOSTA

Os trabalhos de Schinini (1989), Durham (1993), Bryson (1995), Ordorika (1995), Kaufman, Herman e Watters (1996), , Rowley, Lujan e Dolence (1997) são muito claros quando levantam os questionamentos que a universidade tem recebido a respeito de sua eficiência no uso dos recursos públicos, sobre a maior equidade no trato de grupos sócio-econômicos distintos, sobre a maior qualidade dos serviços educacionais prestados e sobre a maior e mais rápida capacidade de resposta às necessidades do setor produtivo e da sociedade em geral.

A universidade tem respondido estes questionamentos através da implantação e adaptação de novas técnicas de gestão administrativa, como é abordado por Meyer Jr. (1997). Uma destas técnicas tem sido o Planejamento Estratégico, que, segundo Cunha (1996), consiste num processo de percepção ambiental, tanto externa quanto interna, e de uma análise sistemática dos pontos fortes e fracos da organização, assim como das oportunidades e ameaças do meio ambiente com o propósito de estabelecer objetivos, estratégias e ações que possibilitem o aumento de sua performance.

Entretanto, segundo Lang (1990), Schwartzman (1991), Andrade (1993), Teixeira (1995), Araújo (1996) e Park (1997), a Implantação do Planejamento Estratégico nas universidades apresenta determinadas particularidades e tem enfrentado algumas dificuldades.

Este trabalho teve como propósito, então, fazer um estudo sobre a implementação do Planejamento Estratégico na universidade pública.

Assim, estabeleceu-se como objetivo geral *identificar, descrever e analisar como o processo de Planejamento Estratégico está sendo implementado no contexto de uma universidade pública, mais especificamente na Universidade Federal de Santa Maria.*

Foram estabelecidos como objetivos específicos: 1^o) *verificar qual o modelo de Planejamento Estratégico que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou para a elaboração de suas estratégias no período compreendido*

entre os anos de 1986 a 1997; 2ª) estabelecer a forma pela qual foi implementado o processo do Planejamento Estratégico da universidade para atingir suas metas e objetivos; 3ª) levantar as principais dificuldades na implementação do Planejamento Estratégico na universidade.

Para o desenvolvimento do trabalho utilizou-se a *pesquisa qualitativa* caracterizada por Bogdan e Biklen (1995), Triviños (1995), Lüdke e André (1986), Godoy (1995a), (1995b) e Merriam (1998), lançando-se mão da técnica de *estudo de caso*, de acordo com o descrito por Gil (1987), Yin (1989), Minayo (1993) e Merriam (1998).

OS MODELOS DE PLANEJAMENTO NA UFSM

O levantamento dos Modelos de Planejamento Estratégico que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou visava responder à primeira questão de pesquisa: *Qual o modelo de Planejamento Estratégico que a Universidade Federal de Santa Maria utilizou para a elaboração de suas estratégias?*

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram abordados três modelos de Planejamento Estratégico, compreendidos entre os anos de 1986 e 1997, correspondentes à gestão ou mandato do Reitor, e que também correspondem ao tempo em que cada modelo de Planejamento Estratégico foi concebido e implementado, isto é, 1986/1989, 1990/1993 e 1994/1997.

O Plano Estratégico 86/89

Este Plano foi apresentado na forma de documento contendo a formulação de Objetivos Globais, Diretrizes Gerais e Linhas de Ação para a UFSM e consistia em definições para que os diferentes níveis organizacionais da instituição formassem suas programações e as executassem. Para isto, era necessário a definição do Plano das Unidades (Centros e Reitoria) e do Plano Operacional Anual (metas) das subunidades, compatíveis com os objetivos da Instituição.

Na concepção do Sistema de Planejamento, convencionou-se dividir a organização em três níveis: institucional, intermediário e operacional. Por seu lado, o modelo para a implementação do Planejamento Estratégico era dividido em sete etapas importantes que estabeleciam as Missões da Organização; a Análise Ambiental Externa; a Análise Ambiental Interna; os Objetivos Globais; Diretrizes Gerais (alternativas estratégicas); as Linhas Gerais de Ação; e o Planejamento Tático e Operacional.

O SIPPO 90/93 (Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação)

Este sistema usava a técnica do Orçamento Programa, no levantamento de necessidades para a elaboração do Plano Anual (metas)

O Orçamento-Programa é definido por Belchior (1976) apud SIPPO(1993) como sendo um plano de trabalho expresso por um conjunto de

ações a realizar (PROGRAMA) e pela identificação dos recursos (ORÇAMENTO) necessário à execução.

O SIPPO, desde sua concepção, previa como aspecto de vital importância, em primeiro lugar, a consideração das influências do ambiente externo e o conhecimento do ambiente interno da Universidade. Em um segundo momento, o SIPPO previa o estabelecimento de subsistemas por áreas de atuação, através de uma formulação essencialmente técnica envolvendo todas as unidades e subunidades da Instituição, que dariam origem aos *Planos Plurianuais*.

Os planos, representariam as necessidades de cada unidade administrativa e formariam os planos de cada órgão setorial. Os planos dos órgãos setoriais dariam origem aos *Planos de Ação* por área de atuação da UFSM. Os *Planos de Ação* serviriam de base para a formulação de metas e projetos técnicos, bem como de argumento aos objetivos e justificativas dos mesmos. As *Metas*, classificadas segundo os programas de Governo, estariam previstas na elaboração da Programação Anual, através da técnica do *Orçamento-Programa*.

O Orçamento-Programa compõe-se basicamente de três fases quais sejam, programação, execução orçamentária e avaliação dos resultados.

O Plano de Gestão 94/97

Este plano apoiava-se para sua instrumentalização, no SIPPO, criado em 1990, e tinha como fundamentos *a visão global do conhecimento*, na qual o trabalho multidisciplinar é que promoveria a universalização do saber e a *publização do ensino*, em que a liberdade de pensamento deveria assegurar a destinação social dos conhecimentos obtidos.

Este modelo, para sua implementação, requeria o desenvolvimento de seis elementos principais: Análise Externa e Interna; Princípios; Objetivos; Estratégias; Ações e Planos de Trabalho.

ANÁLISE DOS MODELOS DE PLANEJAMENTO NA UFSM

A análise dos Modelos de Planejamento na UFSM foi realizada fazendo um estudo sobre a maneira como estes modelos foram implementados. Com este estudo se pretendia responder à segunda questão de pesquisa: *Como foi implementado o processo de Planejamento Estratégico?*

Assim, esta fase do trabalho foi desenvolvida elaborando uma relação entre os *parâmetros de análise*, sintetizados a partir dos Modelos de Bryson (1995), (1996), Arguin (1989) e Cunha (1995), com as atividades que foram propostas e executadas pelo Planejamento Estratégico da Universidade Federal de Santa Maria em cada período analisado (86/89, 90/93 e 94/97).

Os *parâmetros de análise* fazem referência a sete pontos considerados importantes na implementação do Planejamento Estratégico das Instituições de Ensino Superior: *Acordo Inicial; Atribuições dos Participantes; Filosofia e Orientação da Instituição; Avaliação do Ambiente Externo e Interno; Integração do Ambiente Externo e do Ambiente Interno; Implementação das Ações Estratégicas e Reavaliação do Processo.*

Parâmetro 1 – Acordo Inicial –

Embora Bryson (1995) e Schmidtlein (1990) salientem a necessidade de um Acordo Inicial, em nenhum dos três períodos analisados foi encontrado qualquer documento ou declaração que o estabeleça.

Tampouco se encontram estudos preliminares sobre a estrutura de poder e a cultura organizacional, como preconizado por Cunha (1995) e salientado por Schmitt (1988) e Rowley, Lujan e Dolence (1997). Apenas no terceiro período encontram-se alguns estudos sobre a determinação da Imagem, Cultura e Clima organizacionais.

Parâmetro 2 – Atribuições dos Participantes

Na UFSM, não foram encontradas, em nenhum dos três períodos, referências sobre a determinação das atribuições dos participantes do processo de Planejamento ou sobre o sistema organizacional que lhe dará suporte. A Pró-Reitoria de Planejamento é a única responsável pela elaboração e imple-

mentação do Planejamento Estratégico, não havendo o comprometimento de outros segmentos da instituição.

Parâmetro 3 – Filosofia e orientação da instituição

A forma mais efetiva de iniciar um Planejamento Estratégico é a identificação dos Valores da Instituição, da Visão ideal e da Missão organizacional, que definirão os rumos da organização como, ressaltam Kaufman, Herman e Watters (1996) Hunt, Oosting, Stevens, Loudon e Migliore (1997).

Na UFSM, não foi encontrada, em nenhum dos três períodos, uma definição clara sobre o que seriam a Visão, a Missão e os Valores. Para efeito de concepção dos modelos, apenas é estabelecida a Missão, que é definida como sendo aquela do Estatuto da Universidade.

Parâmetro 4 – Avaliação do Ambiente Externo e Interno

Embora a Avaliação do Ambiente organizacional conste dos três modelos de planejamento da UFSM, em nenhum momento foi realizada uma avaliação ou levantamento sobre o Ambiente Externo. Quanto à Avaliação Interna, os cursos de Pós-Graduação têm efetuado avaliações periodicamente, por exigência da CAPES. Já os cursos de Graduação vem sendo integrados de forma cada vez mais acentuada no processo de avaliação. Entretanto não se observou qualquer análise sobre outros setores da universidade, como ^Pesquisa, Extensão, Recursos Humanos ou Administração.

Parâmetro 5 – Integração do ambiente externo e do ambiente interno

A integração do Ambiente Externo e do Ambiente Interno ou o que se define como processo de formulação de metas, objetivos e estratégias, conforme Rowley, Lujan e Dolence (1997), deve ter um ajuste fino para poder servir de guia claro de implementação para administradores, unidades e demais componentes da organização.

Na UFSM, durante os três períodos estudados, os Assuntos Estratégicos, Formulação Estratégica e Revisão e Adoção do Plano, são definidos de uma forma muito genérica, isto é, de forma que qualquer ação realizada pela universidade pudesse ser enquadrada dentro do Planejamento Proposto.

Parâmetro 6 – Implementação das Ações Estratégicas

Na Implementação das Ações Estratégicas, pode-se verificar que a implementação de Metas é a que se encontra desenvolvida com maior nível de detalhamento e controle, tanto que, no segundo período (90/93), o sistema de elaboração e execução foi informatizado totalmente. Durante um único período, 86/89, houve uma tentativa de controle das metas executadas, tanto física quanto financeiramente.

Parâmetro 7 – Reavaliação do Processo.

Se, por um lado, Mets (1997) prega como sendo de grande necessidade a reavaliação do processo de planejamento, pois ela nos leva a uma

mudança, redefinição redireção da missão, reorganização e renovação das Instituições de Ensino Superior, do seu lado, a UFSM faz apenas uma reavaliação parcial do processo, isto é, apenas para o aperfeiçoamento do Planejamento Operacional (Metas), e não do processo como um todo.

DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

As dificuldades foram levantadas a partir de *parâmetros de análise* sintetizados dos modelos de Bryson(1995) (1996), Arguin (1989) e Cunha (1995). O levantamento destas dificuldades objetivava responder à terceira questão de pesquisa: *Quais as dificuldades que o Planejamento Estratégico enfrenta na sua implementação?*

Na pesquisa realizada, foram encontradas 12 dificuldades importantes na implementação do Planejamento Estratégico:

- ◆ 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.
- ◆ Falta objetivar a discussão sobre a Visão e Missão.
- ◆ Complexidade da estrutura universitária.
- ◆ Descompasso nos mandatos de Reitor e Diretores de Centro.
- ◆ Falta de quantificação e especificação das ações.
- ◆ As estratégias não servem de orientação para as ações.
- ◆ Falta de acompanhamento e controle das ações.

CONCLUSÕES

As conclusões a seguir enumeradas são consequência das três principais atividades realizadas na execução deste trabalho, quais sejam: primeiro, o estudo dos Modelos de Planejamento da UFSM; segundo, a sua análise através dos *parâmetros* estabelecidos a partir dos trabalhos de por Bryson (1995), (1996), Arguin (1989) e Cunha (1995) e terceiro, o levantamento das dificuldades para sua implementação.

1. Os Modelos de Planejamento Estratégico das 3 gestões analisadas atendem aos 3 princípios fundamentais do Planejamento Estratégico, quais sejam: *1º desenvolvimento e estabelecimento da missão; 2º análise dos pontos fortes e fracos, e das oportunidades e ameaças; 3º desenvolvimento da estratégia.*

2. Embora a Universidade Federal de Santa Maria tenha sempre um modelo para a implementação do Planejamento Estratégico, o mesmo nunca é posto em execução de acordo com sua concepção teórica.

3 A elaboração de uma análise preliminar (que a Universidade não realiza) sobre a estrutura de poder, a cultura e o sistema organizacional na universidade, antes da implantação do Planejamento Estratégico, como preconizado pelo modelo de Cunha (1995), apresenta-se de suma importância, pois sua falta se reflete diretamente na falta de comprometimento da própria cúpula da administração da Universidade (Reitor, Pró-Reitores e Diretores de Centro) e da comunidade universitária, com os Modelos de Planejamento Propostos para a universidade pelas Gestões que a administram. Quanto à Imagem, Cultura e Clima Organizacionais, são relevantes os trabalhos coordenados pelo Professor Perceverano Peres Nogueira, pois dão o primeiro passo para poder entender a organização universitária. Infelizmente, não foi possível localizar, nem com o coordenador nem na Pro-Reitoria de Planejamento ou outro órgão da universidade, a base de dados e nem os modelos dos questionários aplicados, para poder realizar uma análise mais detalhada.

4. A Pró-Reitoria de Planejamento é a única e exclusiva responsável pela concepção e implementação do modelo de Planejamento Estratégico. As dificuldades de envolver outros segmentos ou unidades da instituição devem-se principalmente à falta de um Acordo Inicial que compromettesse os segmentos mais importantes da Instituição.

5. No momento da implementação, não é dada a importância necessária à elaboração e ampla divulgação no Desenvolvimento e Estabelecimento da Missão, o que faz com que a universidade, e portanto a comunidade que a compõe, não tenham uma clareza sobre o seu rumo e a priorização das necessidades que devam ser atendidas pois, no estabelecimento e desenvolvimento da Missão da organização, esse item geralmente é determinado genericamente como sendo Ensino, Pesquisa e Extensão, sem ficar clara a abrangência ou participação de cada uma dessas áreas e nem a relação ou interligação entre elas. Da mesma forma, mesmo que os modelos preconizassem a participação como ponto fundamental, não se encontram relatos sobre a discussão ou divulgação da Missão entre os integrantes da comunidade universitária, a não ser entre os técnicos da Pró-Reitoria de Planejamento e os integrantes do primeiro escalão da universidade (Reitor e Pró-Reitores).

6. Embora o ambiente externo seja responsável pela maior parte de fatores (sociais, políticos, econômicos, etc.) que determinam ou determinaram o futuro das organizações, não se encontraram, na universidade, relatos nem documentos sobre a Análise Ambiental Externa, sendo que a mesma teria sido discutida, em algumas poucas ocasiões, apenas superficialmente pelos técnicos da Pró-Reitoria de Planejamento.

7. A Análise Ambiental Interna na UFSM está sendo realizada apenas no nível do Ensino, na avaliação de alguns cursos de Graduação e Pós-Graduação, já no nível administrativo foi realizado apenas um trabalho sobre a Imagem, Cultura e Clima Organizacionais da UFSM. Não se encontram

referências sobre qualquer outra análise interna sobre Pesquisa, Extensão, Assistência Estudantil, Serviços Administrativos, Recursos Humanos, Materiais, Técnicos e Financeiros.

8. Em relação ao desenvolvimento da estratégia, de acordo com os dados, documentos e relatos encontrados, pode-se observar que, se por um lado se encontra apenas uma exposição genérica sobre os Objetivos Gerais, as Diretrizes Gerais e as Linhas Gerais de ação da Universidade, por outro lado, o ponto forte dos modelos da UFSM é o amplo detalhamento no que se refere ao Planejamento Tático e Operacional (Metas).

9. Embora a Reavaliação do Processo não conste dos modelos propostos pela universidade, essa etapa é realizada periodicamente, apenas para o aperfeiçoamento do Planejamento Operacional (Metas), necessitando portanto ampliar seu horizontes para abranger todo o processo de planejamento da universidade.

RECOMENDAÇÕES

Finalmente, deve-se salientar que, para melhorar os resultados obtidos com a implementação dos Modelos de Planejamento Estratégico, as Instituições Públicas de Ensino Superior devem tentar:

1. conseguir um total comprometimento da cúpula administrativa da universidade (Reitor, Pró-Reitores, Diretores de Centro, etc.) e da Comunidade Universitária com o Modelo de Planejamento proposto, de maneira que suas ações estejam direcionadas por ele.

2. divulgar de forma ampla e didática os objetivos, as vantagens e alcances do Planejamento Estratégico, o que contribuirá para uma formação de cultura para o planejamento e incentivará a vontade política das autoridades universitárias na sua implementação;

3. ter o respaldo irrestrito da maior autoridade da universidade, o Reitor, de forma que o Pró-Reitor de Planejamento tenha a força e o poder político necessário para sua implementação;

4. Aplicar o Modelo Proposto em todas as etapas e não apenas parcialmente;

5. objetivar a discussão sobre a Visão e Missão , de forma que ela possa ficar claramente entendida e sirva de rumo para toda a comunidade universitária;

6. envidar esforços, mesmo sabendo da complexidade da estrutura universitária, para entender melhor tanto o ambiente externo em que está inserida, quanto para conhecer os seus pontos fortes e fracos, de forma que as estratégias definidas pela instituição, a partir destes entendimentos e estudos, possam atingir mais eficazmente seus objetivos;

7. explicitar mais especificamente os Objetivos, Estratégias, Ações e Planos de Trabalho e não apenas de forma genérica, pois desta forma as ações poderão ser realmente priorizadas e executadas;

8. incentivar e convencer as autoridades universitárias, em todos os níveis a que utilizem o Objetivos, Estratégias, Ações e Planos de trabalho, estabelecidos no modelo de Planejamento Estratégico, como guia de suas atividades e ações;

9. promover uma avaliação periódica, com base no acompanhamento e controle das ações, de forma que o processo esteja sendo monitorado continuamente e através de todas as suas etapas, seja para atingir eficaz e eficientemente os objetivos traçados, seja para corrigir ou modificar os novos rumos que a instituição possa tomar devido a modificações tanto do ambiente organizacional externo quanto do interno.

10. Aprofundar estudos sobre *parâmetros* para avaliação das atividades fins da universidade: Ensino - Pesquisa - Extensão

11. Aprofundar estudos sobre *parâmetros* para avaliação das atividades meio da universidade: Administração - Recursos Financeiros Instalações Equipamentos – etc.

12. Aprofundar estudos sobre a eficiência e eficácia dos instrumentos ou técnicas de Gerenciamento usadas nas organizações públicas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.

ALLISON, Michael, KAYE, Jude. **Strategic Planning for Nonprofit Organizations**. New York: John Wiley & Sons, 277 p, 1997.

ANDRADE, Arnaldo R. **Planejamento Estratégico na Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina: Possibilidades e Limitações**. Florianópolis: Dissertação, Universidade Federal de Santa Catarina, 137 p, 1987.

_____. **Planejamento Estratégico para Instituições de Ensino Superior**. Blumenau: Ed. da FURB, 100 p. 1993.

ANDREWS, K.R. **The concep of corporate strategy**. In MINTZBERT, H. e QUINN, J.B. *The Strategy Process*. Prentice Hall, 1992.

ANGIELLO, Roanne S. **Organization Theories and Governance in Higher Education: na analysis of the literature**. Michigan: UMI – Dissertation, 1997.

ANSOFF, H. Igor. **Administração Estratégica**. São Paulo: Editora Atlas, 214 p., 1990.

_____. **A Nova Estratégia Empresarial**. São Paulo: Editora Atlas, 265 p., 1991.

_____. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Editora Atlas, 590 p., 1993.

ANSOFF, Igor, H., DECLERCK, Roger, P., HAYES, Robert, L. **Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.

AULARD, A. **Napoleón Ier. et le monopole universitaire**. Paris: Colin, 1911.
In DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. *Concepções da Universidade*. Fortaleza: Edições UFC, 131 p., 1983.

ARAÚJO, Maria A. D. **Planejamento Estratégico: um instrumental à disposição das universidades**. São Paulo: RAP - Revista de Administração Pública, v. 30, n. 4, 1996.

ARGUIN, Gérard. **O Planejamento Estratégico no Meio Universitário**. Brasília: Estudos e Debates – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, n. 16, 132 p., 1989.

BALDRIDGE, J. Victor. **Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations**. New York: John Wiley & Sons, 233 p. 1971.

_____. **Organizational Characteristics of Colleges and Universities**. In BALDRIDGE, J. Victor and DEAL, Terrence. *The Dynamics of Organizational Change in Education*. California: McCutchan Publishing Corporation, 1983.

BALDRIDGE, J.V., CURTIS, D.V., ECKER, G.P., & RILEY, G.L. **Policy making and effective leadership**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1978.

BALZAN, Newton C. **O Conceito de Planejamento e sua Aplicação aos sistemas educacionais e às atividades de ensino- Alcance e limites no limiar do século XXI**. Brasília: Revista Educação Brasileira, n. 18, p. 155-172, 1996.

BASHAM, V. and LUNENBURG F. C. **Strategic planning, Student achievement, na School district financial and demographic factor**. *Planning and changing*, n. 20, p. 158-171, 1989.

BESS, J. I. **Collegiality and bureaucracy in the modern university: The influence of information and power on decision making structures**. New York: Teachers College Press, 1988. In ANGIELLO, Roanne S. *Organizational Theories and Governance in Higher Education: na analysis of the literature*. Michigan: UMI – Dissertation, 1997.

BIRNBAUM. R. **How colleges work: The cybernetics of academic organization and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

BLAU, P. M. **The organization of academic work**. New York: John wiley & sons, 1973.

_____. **On the nature of organizations**. New York: John wiley & Sons, 1974.

BOGDAN, R. C; BIKLEN, S.K. **Qualitative research for education: an introduction for to theory and methods**. Boston, Allyn and Bacon, 1982.

BOLMAN, L. E., & DEAL, T. E. **Modern approaches to understanding and managing organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1984.

_____. **Reframing organizations: Artistry, Choice and Leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

BOZEMAN, W. C. and SCHMELZER, S. **Strategic planning: Application in business and education**. In McANULTY, Beverly S. *A study of the use of strategic planning in Alabama public schools*. Auburn: Dissertation – Auburn University, 136 p. 1994.

BRYSON, John M. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**. San Francisco: Jossey Bass, 325 p. 1995.

- BRYSON, John M., ALSTON, Farnum K. **Creating and Implementing Your Strategic Plan**. San Francisco: Jossey Bass, 117 p. 1996.
- BUZZELL, R.D. et alli. **Strategic marketing management**. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1977.
- CHANDLER, Jr. Alfred D. **Strategy and Structure**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1962. In OLIVEIRA, D.P.R. Planejamento Estratégico, São Paulo: Atlas, 1993.
- CANDOLI, I. C. **School system administration: A strategic plan for site-based management**. Lancaster: Technomic Publishing Co., Inc, 1991.
- CORSON, J. J. **Governance of Colleges and Universities**. New York: McGraw-Hill, 1960.
- CASTRO, Cláudio M. **Educação Brasileira: Conceitos e Remendos**, in HAGHETTE, André. **A Liderança na Universidade Brasileira**. Brasília: Educação Brasileira, n. 16, p. 156, 1994.
- CASSAROTTO Filho, Nelson. **A empresa e a Estratégia**. In Rumos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro: ABDE, jul-ago, 1992.
- CERTO, Samuel, C e PETER, J. Paul. **Administração Estratégica – Planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: MAKRON Books, 469 p, 1993.
- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. **Leadership and ambiguity: The American college president**. New York: McGraw-Hill Book Co., 1974.
- COOK, W. J. **Bill Cook's strategic planning for america's schools**. Arlington: American Association of School Administrator, 1990.
- COPE, Robert. **Strategic Planning, Management and decision Making**. Washington: American Association for Higher Education AAHE/ERIC Higher Education Research Report, n. 9, 1981.
- CUNHA, Cristiano J. C. A. **Planejamento Estratégico: uma abordagem prática**. Florianópolis: Publicação do NEST- Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 76 p., 1996.
- _____. **Planejamento Estratégico**. Notas de aula, Universidade Federal de Santa Maria, 1994a.
- _____. **Plano de Negócios**. Notas de aula, Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Santa Maria, 1994b.

____ **Planejamento Estratégico.** Florianópolis, Publicação do NEST-EPS-UFSC, 1994c.

____ **Planejamento Estratégico em Universidades.** Florianópolis: Publicação do NEST- Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

CUNHA, Cristiano J. C. A. **ESTRADA, Rolando: A Cultura Organizacional e o Planejamento Estratégico nas Universidades.** Brasília: I CIESAL – 1º Congresso Internacional das Escolas Superiores da América Latina. 1999.

DAY, G.S. **Deciding How to Compete.** Planin Review, sept-oct, 1989.

DOLENCE, Michael, ROWLEY, Daniel, LUJAN, Herman. **Working Toward Strategic Change.** San Francisco: Jossey Bass, 180 p. 1997.

DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. **Concepções da Universidade.** Fortaleza: Edições UFC, 131 p., 1983.

DURHAM, Eunice R. **O Sistema Federal de Ensino Superior: Problemas e Alternativas.** São Paulo: Revista RCBS, n. 23, p. 5-37, outubro, 1993.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas.** São Paulo: Livraria Pioneira, 163 p., 1989.

FARMER, P. **Nineteenth-Century Ideas of de University Continental Europe.** in DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. **Concepções da Universidade.** Fortaleza: Edições UFC, p. 33, 1983

FÁVERO, Maria L. A. **Vinte e cinco anos de Reforma Universitária: um balanço,** in MOROSINI, Marília C. **Universidade no Mercosul.** São Paulo: Editora Cortez, 308 p., 1994.

FEDALTO, José A. **Planejamento Estratégico em Universidades: alguns conceitos e Enfoques.** Florianópolis: NUPEAU - Núcleo de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária, 1994.

FILMUS, Daniel. **La paradoja del Jiu-Jitsu. Elementos para una reflexión crítica acerca dei papel de la investigación educativa** in MOLLIS, Marcela. **La evaluación dela Calidad Universitária en Argentina** in MOROSINI, Marília c. **Universidade No Mercosul.** São Paulo: Cortez, p. 103-122, 1994

FINGER, Almeri P. **O Desafio da Construção e Gerência Acadêmica das IES.** Brasília: ABM - Associação Brasileira de mantenedoras de Ensino Superior, 20 p. 1991.

____ **Planejamento do Ensino Superior.** Florianópolis: Editora da UFSC, 66 p., 1983.

- FUKUDA, Yocito. **Administração Estratégica**. São Paulo: Relatório da Estratégia Empresarial, n. 10, p. 43-58, 1990.
- GAJ, Luis. **Tornando a Administração Estratégica Possível**. São Paulo: McGraw-Hill, 239 p., 1990.
- GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Ed. Atlas, 206 p., 1987
- GODOY, Arilda S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. São Paulo: Revista de Administração de empresas, v.35.n.2, março/abril, 1995a.
- _____. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de administração de empresas, São Paulo, n. 3, p. 20-29, mai./jun., 1995b.
- GOODMAN, P. **The community of scholars**. New York: Random House, 1962. In ANGIELLO, Roanne S. **Organization Theories and Governance in Higher Education: na analysis of the literature**. Michigan: UMI – Dissertation, 1997.
- GRACIOSO, Francisco. **Planejamento estratégico orientado para o mercado**. São Paulo: Editora Atlas, 204 p., 1996
- GRANT, Nigel. **Soviet Education**. Baltimore: Penguin, p. 110, 1964. In DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. **Concepções da Universidade**. Fortaleza: Edições UFC, 131 p., 1983.
- HAGHETTE, André. **A Liderança na Universidade Brasileira**. Brasília: Educação Brasileira, n. 16, p. 155-161, 1994.
- HANDY, Charles. **Understanding Organization**. Middlesex, England: Penguin Books Ltd., 1976.
- HARDY, Cynthia, FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 223 p., 1996.
- HAMEL, Gary, PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo Futuro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 377 p., 1995.
- HENRY, John. **The Idea of University**. New York: Green and Co. 1947
- HUNT, Carle, OOSTING, Kenneth, STEVENS, Robert, LOUDON, David, MIGLIORE, Henry. **Strategic Planning for Private Higher Education**. New York: The Haworth Press, 295 p, 1997.
- JASPERS, K & ROSSMANN, K. **Die Idee der Universitat**. Springer: Berlin-göttingen-Heidelberg, 1961, in DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. **Concepções da Universidade**. Fortaleza: Edições UFC, 131 p., 1983.

- KARADIMA, Oscar. **Administracion y planificacion universitaria: El principio del liderazgo academico**. Santiago de Chile: Seminario – Planificación Estratégica Universitaria, 23 p., 1992.
- KARLÖF, Bengt. **Estrategia empresarial**. Barcelona: Juan Granica S.A., 261 p., 1991.
- KAUFMAN, Roger. **Strategic planning plus: an organizational guide**. Flenvi-ew: Scott Foresman, 1991.
- KAUFMAN, Roger, HERMAN, Jerry, WATTERS, Kathi. **Educational Planning: Strategic, Tactical and Operational**. Lancaster: Technomic, 287 p, 1996.
- KELLER, George. **Academic Strategy: the management revolution in american higher education**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.
- KNIGHT, Jim. **Strategic Planning for School Managers**. Stirling – VA: Kogan Page, 122 p, 1997.
- KOTLER, Philip. FOX, Karen F.A. **Marketing estratégico para instituições educacionais**. São Paulo: Atlas, 440 p, 1994.
- KOURGANOFF, Wladimir. **A face oculta da universidade..** São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1990.
- LANG, J. A., OLIVEIRA, L.C. e ESTRADA, R. J. S. **Concepção de um Modelo de Planejamento numa Instituição Universitária**. Belo Horizonte: X ENEGEP, 1990.
- LEITÃO, Sergio P. **A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzione e Rice**. Rio de Janeiro: revista de Administração Pública, v. 19, n. 4, p 3-26, out-dez, 1985.
- LEWIS, John. Antropology Made Simple. in LESSEM, Ronnie. **Gestion de la Cultura Corporativa**. Madrid: Diaz de Santos, 1992.
- LÜDKE, Menga. ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em Educação: Abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MALINOWSKE, Bronislaw. A Scientific Theory of Culture. in LESSEM, Ronnie. **Gestion de la Cultura Corporativa**. Madrid: Diaz de Santos, 1992.
- McANULTY, Beverly S. **A study of the use of strategic planning in Alabama public schools**. Auburn: Dissertation – Auburn University, 136 p. 1994.
- MERRIAM, Sharan B. **Qualitative Research and Case Study Aplication in Education**. San Francisco: Jossey-Bass, 275 p, 1998.

MEYER Jr, V. **Planejamento Estratégico: Uma renovação na gestão das instituições universitárias**. Brasília: Seminário - A administração universitária rumo ao ano 2.000, 20 p., 1991.

METS, Lisa A **Planning Change Through Program Review**. In PETERSON, Marvin, DILL, David, METS, Lisa & Associates. **Planning and Management for a Changing Environment**. San Francisco: Jossey-Bass, 577 p., 1997

_____ **Gestão para a qualidade e qualidade na gestão: o caso das universidades**. Florianópolis: Seminário Internacional de Gestão pela Qualidade em Universidades, 14 p., 1997.

_____ **Administração Universitária – Considerações sobre sua natureza e desafios**. Costa Rica: Seminário Internacional de Administração Universitária, 15 p., 1988a.

_____ **Considerações Sobre o Planejamento Estratégico na Universidade** in FINGER, Almeri P. Universidade: Organização, Planejamento, Gestão. Florianópolis, UFSC/CPGA/NUPEAU, p. 53-69, 1988b.

MIGLIORE, Henry, STEVENS, Robert, LOUDON, David, WILLIAMSON, Stan. **Strategic Planning for Not-for-Profit Organizations**. New York: The Haworth Press, 200 p., 1995.

MILLET, John. **The academic community: An essay on organization**. New York: McGraw-Hill, 1962.

_____ **New structures of campus power: Success and failures of emerging forms of institutional governance**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1978.

_____ **Management, governance, and leadership: A guide for college and university administrators**. New York: AMACOM, 1980. In ANGIELLO, Roanne S. Organization Theories and Governance in Higher Education: na analysis of the literature. Michigan: UMI – Dissertation, 1997.

MINAYO, Maria C. **Quantitativo - qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cad. Saúde pública, Rio de Janeiro, 9(3): p. 239-262, jul./set., 1993.

MINTZBERG, Henry. **Patterns in Strategy Formation**. USA: Management Science, vol. 24, n. 9, May, 1978

_____ **An Emerging Strategy of "Direct" Research**. In VAN MAANEN, John. Qualitative Methodology. California: Sage, 1983.

_____ **The Rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners**. New York: The Free Press, 1994.

_____ **Criando Organizações Eficazes**. São Paulo: Atlas, 304 p., 1995.

- MINTZBERG, Henry, and McHUGH, Alexandra. **Strategy Formation in an Adhocracy**. USA: Administrative Science Quarterly, June, 1985.
- MINTZBERG, Henry, QUINN, J.B. **The Strategy Process**. Prentice Hall, 1992.
- NAPOLEÃO B. **Vues Politiques**. Paris: Fayard, 1939. In DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. *Concepções da Universidade*. Fortaleza: Edições UFC, 131 p., 1983.
- NUTT, Paul, BACKOFF, Robert. **Strategic Management of Public and Third Sector Organizations**. San Francisco: Jossey Bass, 486 p, 1992.
- ORDORIKA, Imanol S. **Organización, Gobierno y Liderazgo Universitario**. México: Universidades – UDUAL União de Universidades de América Latina, n. 10, 1995.
- PATTON, P. Q. **How to use qualitative methods in evaluation**. Newbury: Sage. 1987.
- PARK, John E. **A Case Study Analysis of Strategic Planning in a Continuing Higher Education Organization**. Pennsylvania: Thesis – The Pennsylvania State University, College of Education, 1997.
- PETERSON, Marvin, DILL, David, METS, Lisa & Associates. **Planning and Management for a Changing Environment**. San Francisco: Jossey-Bass, 577 p., 1997
- PINHO, Antônio J. **Planejamento e Administração de Universidades**. Brasília: Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, n. 16, p. 147-165.1986.
- PHELAN, D.J., KIRKLAND, T.P. & FREED, J.E. **Strategic planning a catalyst for shared governance and leadership development**. American Association of community and Junior Colleges, 71st Annual Convention. Kansas City, Missouri.
- PONTES, Hélio. **Planejamento Universitário**. Brasília: Brasil Universitário - Anais do 1º Encontro de Reitores de Universidade Públicas 65-85, 1972.
- PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva**, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1991.
- PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva**, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- PRO-REITOR DE PLANEJAMENTO DA UNB. **Planejamento Estratégico e Avaliação Institucional - Um novo enfoque para a gestão universitária**. Brasília: Fórum Nacional de Pro-Reitores de Planejamento, 29 p., 1995.

- RINK, P. R. **Planning and responsiveness in continuing higher education setting and seizing opportunities**. Continuing Higher education review, n. 51 p. 39-45, 1987.
- ROSSATO, Ricardo. **Universidade: de Bolonha a Quebec**. Santa Maria: Centro de Educação - UFSM, 306 p. 1996.
- ROTHSCHILD, W. E. **Putting in all together**. New York: in McANULTY, Beverly S. **A study of the use of strategic planning in Alabama public schools**. Auburn: Dissertation – Auburn University, 136 p. 1994
- ROWLEY, Daniel J., LUJAN, Herman D., DOLENCE, Michael G. **Strategic Change in Colleges and Universities**. San Francisco: Jossey-Bass, 343 p., 1997.
- RUDIO, Franz V. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. São Paulo: Vozes, 1978.
- SCHEIN, Edgar H. **Organizational Culture and Leadership**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1985
- SCHENINI, Elisabeth. **Teoria e Estratégia da Administração Acadêmica**. Florianópolis: Núcleo de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária - NUPEAU, 19 p., 1989.
- SCHMITT, Guillermo R. **Como Minimizar o Insucesso na Implantação de Planos Estratégicos**. São Paulo: Relatório da Estratégia Empresarial, n. 5, p. 63-65, 1988.
- SCHMIDTLEIN, Frank A. **Responding to Diverse Institutional Issues: Adapting Strategic Planning Concepts** in Schmidtlein, Frank A. and Milton, Toby H. **Adapting Strategic Planning to Campus Realities**. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, p 83-93, 1990.
- SCHWARTZMAN, Jacques. **A administração de Universidades Públicas: A Racionalidade da Ineficiência**. Brasília: Educação Brasileira, v. 13, n. 26, p. 11-17, 1991.
- SHEATHELM, H. H. **Common elements in the planning process** in CARLSON, R. V. and AWKERMAN, g. **Eduactional planning: concepts, Strategies and practices**. New York: Longman Publishing, p 163-176, 1991.
- SIMON, H.A. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- SIPPO - Sistema integrado de planejamento, programação e orçamentação da UFSM –. Santa Maria: Pró-Reitoria de Planejamento, 111 p., 1993
- SOUZA, Paulo Roberto C. **Avaliação do Planejamento Estratégico: o caso da Eletrosul**. Florianópolis: Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de

- Santa Catarina – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. 1995
- STEINER, George. **Strategic Planning**, New York: The Free Press, 1979. In GAJ, Luiz. *Tornando a Administração Estratégica Possível*. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.
- _____. **Strategic planning: What every manager must know**. New York: Collier MacMillan, 1979.
- STOCKMAN, C. L., LEWIS, C. P. **Strategic planning: some surprises**. *The Journal of Continuing Higher Education*, n. 38 p. 6-9, 1990
- STROUP, H. **Bureaucracy in higher education**. New York: Free Press, 1966.
- STRAUSS, Anselm & CORBIN, Juliet. **Basics of Qualitative Research – Grounded Theory Procedures and Techniques**. California: Sage Publications, 270 p. 1990.
- TEIXEIRA, Joaquina B. **O Planejamento Estratégico nas Universidades Brasileiras**. Brasília: Educação Brasileira, v. 17, n.35, p. 201-210, 1995.
- THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 107 p., 1986.
- TIOULPANOV, S. I. **L'enseignement supérieur en U.R.S.S.** in *Etudes et Documents d'éducation*, Paris:Unesco, 1962. In DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. *Concepções da Universidade*. Fortaleza: Edições UFC, 131 p., 1983.
- TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.
- UNGSON, G.R. **Can the "soft side" of strategy development be managed?**. In CAROPRESO, F., *Getting value from strategic planning*. New York: The conference Board, 1988.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA – 35 anos da nova universidade. Eugenia Mariano da Rocha Barichello, organizadora. Santa Maria: Pallotti, 1995. 72p.
- WEBER, Max. **Fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- WHITEHEAD, A. N. **The Aims of Educations**, London: Williams and Norgate, 1929, in DREZE, Jacques, DEBELLE, Jean. *Concepções da Universidade*. Fortaleza: Edições UFC, 131 p., 1983.
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. California: Sage, 170 p., 1994.