



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Administração Pública**

**A IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM
UNIVERSIDADES:
O CASO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

JÚNIA MARIA ZANDONADE FALQUETO

BRASÍLIA-DF

2012

JÚNIA MARIA ZANDONADE FALQUETO

**A IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM
UNIVERSIDADES:
O CASO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann

BRASÍLIA-DF

2012

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1004107.

Falqueto, Júnia Maria Zandonade.
F196i A implantação do planejamento estratégico em universidades
: o caso da Universidade de Brasília / Júnia Maria
Zandonade Falqueto. -- 2012.
xvii, 192 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,
Programa de Pós-Graduação em Administração, 2012.

Inclui bibliografia.

Orientação: Valmir Emil Hoffmann.

1. Universidade de Brasília. 2. Universidades e faculdades
- Administração. 3. Planejamento estratégico. I. Hoffmann,
Valmir Emil. II. Título.

CDU 378(81)

JÚNIA MARIA ZANDONADE FALQUETO

**A IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM
UNIVERSIDADES:
O CASO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em: 29/10/2012

Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann, Orientador

Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes, Membro Interno

Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Everton Luis Pellizzaro de Lorenzi Cancellier, Membro Externo

Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – UDESC

À Lindaura e ao Rodrigo,

Há circunstâncias que surgem na vida da gente que nos proporcionam oportunidades raras para reflexão. Esta é uma oportunidade única. Ao escrever algumas linhas para dedicar este trabalho a vocês, quero aproveitar para realçar o meu carinho e afeto, o meu amor e a minha gratidão. Sinto-me privilegiada por tê-los em minha vida... Pena que palavras não sejam suficientes para expressar a dimensão de certos sentimentos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo.

Aos ‘Falquetos’, minha família querida, por todo o cuidado comigo e com minha saúde e por me colocarem sempre em seus melhores pensamentos. Em especial, à minha mãe, Lindaura Falqueto, por todo o amor e sacrifício.

Ao Professor Valmir Emil Hoffmann, orientador deste trabalho. Sei que palavras não quitam dívidas, mas quero registrar o meu sincero agradecimento. Obrigada por tudo que me ensinou durante essa caminhada. Foi um privilégio ser orientada pelo senhor!

Aos Professores Ricardo Corrêa Gomes e Everton Luis Pellizzaro de Lorenzi Cancellier, por aceitarem fazer parte da banca e pelas importantes contribuições a esta pesquisa.

À turma do Mestrado Profissional em Administração UnB-MEC. A amizade que construímos é de grande valor! Ana Cecília, Letícia, Barbara, Érika, Pena, Roger, Vladmir, Cecília, Ricardo, Cristiana, Haley, Eduardo, Paulo e Fernanda, obrigada por toda ajuda e apoio durante o curso, pelo companheirismo e pelos momentos de descontração.

À Paloma Reis Lucas, amiga querida de todas as horas.

À Professora Josivânia Farias, por todos os aconselhamentos.

Aos entrevistados, pelas contribuições.

Aos servidores da Diretoria de Avaliação (DPO/UnB), por serem compreensivos em relação às minhas ausências durante o mestrado.

Aos servidores da Diretoria de Planejamento (DPO/UnB), por me receberem muitas vezes, por me atenderem sempre com muita paciência e atenção e pelo material cedido.

Aos professores e funcionários do PPGA/UnB, em especial, aos professores que lecionaram no Mestrado Profissional em Administração. Obrigada por todo o aprendizado.

À Josefina Albuquerque, pela revisão ortográfica.

Por último, mas não menos importante, ao Rodrigo Silva Pinto de Andrade. Obrigada por estar ao meu lado a cada dia. Seu amor, carinho, paciência, apoio e companheirismo foram fundamentais nesta etapa da minha vida.

Muito Obrigada!

“O futuro não é predeterminado. É, pelo menos em parte, sujeito a nossa influência. O nosso interesse deve ser, pois, focalizar futuros previsíveis tanto quanto os que são possíveis e prováveis.”

TOFFLER

“Apesar de todas as dificuldades do momento, o futuro não pode ser sacrificado. E o futuro de cada país depende diretamente de suas universidades.”

CRISTOVAM BUARQUE

RESUMO

Planejar não significa apenas desenvolver planos, definir estratégias, políticas, objetivos e metas, mas colocar o plano em ação. A importância de qualquer plano estratégico, independentemente da qualidade do seu conteúdo, está na praticidade e viabilidade de sua implantação. A literatura concebe o planejamento estratégico como um processo sistêmico, participativo e contínuo. Contudo, a utilização dessa ferramenta não é tarefa simples em ambientes dinâmicos e complexos como o das instituições acadêmicas. Em universidades, um elevado profissionalismo domina a tarefa, o poder é disperso, os objetivos são ambíguos, as decisões são descentralizada, entre outras características que as diferenciam de outras formas de organização. Em face dessas considerações, este trabalho objetiva avaliar a implantação do planejamento estratégico na Universidade de Brasília (UnB). Para isso, o sistema de planejamento elaborado para a instituição, os *stakeholders* envolvidos na sua implantação, as barreiras e os facilitadores do processo e a eficácia do instrumento foram investigados. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso e a abordagem foi predominantemente qualitativa. Foram realizadas entrevistas com gestores da UnB que atuam diretamente nas atividades de planejamento, além da aplicação de formulário para a análise dos *stakeholders*. Para definir o número de participantes da pesquisa, utilizou-se a saturação teórica. Com os resultados obtidos, conclui-se que o planejamento estratégico é viável e é benéfico à Universidade, entretanto não se pode afirmar que ele esteja implantado de forma eficaz em todos os setores da instituição. Já é possível verificar as vantagens do planejamento em algumas unidades, mas ainda há muito a se fazer para que os bons resultados da implantação do planejamento estratégico repercutam em toda a UnB.

Palavras-chave: Universidades. Gestão universitária. Planejamento estratégico. *Stakeholders*.

ABSTRACT

Plans means not only to develop plans, strategies, policies, goals and objectives, but put the plan into action. The importance of any strategic plan, regardless of the quality of their content is in its practicality and feasibility of implementation. The literature sees strategic planning as a systemic process, participatory and continuous. However, the use of this tool is no simple task in dynamic and complex environments such as academic institutions. In universities, a high professionalism mastered the task, power is dispersed, the goals are ambiguous, decisions are decentralized, among other characteristics that differentiate them from other organizations. Given these considerations, this academic study aims to evaluate the implementation of strategic planning at the University of Brasilia. For this, we investigated the planning system developed at the institution, the stakeholders involved in its implementation, barriers and facilitators of the process, and the effectiveness of the instrument. The strategic research was used and the case study approach was largely qualitative. Interviews were conducted with managers of Universidade de Brasília (UnB) who work directly in planning, in addition to the application form for the stakeholder analysis. To set the number of participants, we used the saturation method. With the results, we conclude that strategic planning is feasible and beneficial to the University, however it cannot be said that it is implemented effectively in all sectors of the institution. We can already see the benefits of planning in some units, but there is still much to do in order to the good results of the implementation of strategic planning could reverberate throughout UnB.

Keywords: Universities. University management. Strategic planning. Stakeholders.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Níveis de tomada de decisão na universidade.....	39
Figura 2: Modelo de Osler	59
Figura 3: Tipos de <i>stakeholders</i> conforme tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997)	75
Figura 4: Modelo <i>Five-Sided</i>	79
Figura 5: Modelo do formulário utilizado na pesquisa	88
Figura 6: Estrutura e fluxo de atualização do Sistema de Planejamento da Universidade de Brasília 2006-2010	101
Figura 7: Ciclo de acompanhamento e avaliação do Sisplan	103
Figura 8: Classificação dos <i>stakeholders</i> da implantação do PE na UnB conforme modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997).....	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Concepções de universidades.....	29
Quadro 2: Modelos de administração universitária	30
Quadro 3: Comparação entre universidades e burocracias tradicionais	36
Quadro 4: Configurações universitárias.....	40
Quadro 5: Estratégias definidas a partir do modelo de configuração de Hardy e Fachin.....	41
Quadro 6: Conceitos de estratégia	43
Quadro 7: Principais diferenças entre organizações públicas e privadas.....	46
Quadro 8: Vantagens e forças facilitadoras do planejamento estratégico.....	69
Quadro 9: Barreiras e limitações do planejamento estratégico	70
Quadro 10: Relação de dependência do <i>stakeholder</i> e organização	77
Quadro 11: <i>Stakeholders</i> das universidades	81
Quadro 12: <i>Stakeholders</i> da UnB	89
Quadro 13: Questões e procedimentos da pesquisa.....	90
Quadro 14: Participantes da pesquisa	93
Quadro 15: Categorias pesquisadas	95
Quadro 16: Saturação das respostas.....	96
Quadro 17: Metodologia do estudo	98
Quadro 18: Áreas estratégicas do sistema de planejamento da UnB.....	105
Quadro 19: Relação objetivo estratégico e área estratégica	109
Quadro 20: Comparação entre os modelos de Meyer Jr (1988), Bryson (1995) e a UnB	114
Quadro 21: Relação de influência entre os <i>stakeholders</i> e a implantação do PE na UnB	121
Quadro 22: Análise da influência dos <i>stakeholders</i> na implantação do planejamento estratégico	122
Quadro 23: Categorização dos <i>stakeholders</i> por importância.....	128
Quadro 24: Eficácia do planejamento estratégico na UnB	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Influência dos <i>stakeholders</i>	117
Tabela 2: Análise dos <i>stakeholders</i> por influência	118
Tabela 3: Análise dos <i>stakeholders</i> por atributos	123
Tabela 4: Sugestões para aperfeiçoamento da implantação do PE.....	159

LISTA DE SIGLAS

AUD	Auditoria
BCE	Biblioteca Central
CAD	Conselho de Administração
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
CDT	Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico
CEAD	Centro de Educação a Distância
CEAM	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CEDOC	Centro de Documentação
CEFTRU	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CEPLAN	Centro de Planejamento Oscar Niemeyer
CEPPAC	Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas
CER	Centro de Estudos do Cerrado
CESPE	Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CET	Centro de Excelência em Turismo
CETEC	Centro Transdisciplinar de Educação do Campo e Desenvolvimento Rural
CGU	Controladoria-Geral da União
CIFMC	Centro Internacional de Física da Matéria Condensada
CIORD	Centro Integrado de Ordenamento Territorial
CIRPS	Centro Internacional de Pesquisa em Representações e Psicologia Social Serge Moscovici
CME	Centro de Manutenção de Equipamentos Científicos
CONSUNI	Conselho Universitário
CPAB	Pesquisa e Aplicação de Bambu e Fibras Naturais
CPCE	Centro de Produção Cultural e Educativa
CPD	Centro de Informática
CRAD	Centro de Referência em Conservação da Natureza e Recuperação de Áreas Degradadas
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DAC	Decanato de assuntos Comunitários
DAF	Decanato de Administração
DATAUnB	Centro de Pesquisas sobre Opinião Pública da UnB
DCF	Diretoria de Contabilidade e Finanças
DEG	Decanato de Ensino de Graduação
DEX	Decanato de Extensão
DGP	Decanato de Gestão de Pessoas

DP	Diretoria de Planejamento
DPO	Decanato de Planejamento
DPP	Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação
EDU	Editora Universidade de Brasília
FAC	Faculdade de Comunicação
FACE	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
FAL	Fazenda Água Limpa
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FAV	Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária
FCE	Faculdade de Ceilândia
FCI	Faculdade de Ciência da Informação
FD	Faculdade de Direito
FE	Faculdade de Educação
FEF	Faculdade de Educação Física
FGA	Faculdade UnB Gama
FM	Faculdade de Medicina
FORPLAD	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
FS	Faculdade de Ciências da Saúde
FT	Faculdade de Tecnologia
FUB	Fundação Universidade de Brasília
FUP	Faculdade de Planaltina
GRE	Gabinete do Reitor
HUB	Hospital Universitário de Brasília
IB	Instituto de Ciências Biológicas
ICS	Instituto de Ciências Sociais
IDA	Instituto de Artes
IE	Instituto de Ciências Exatas
IES	Instituições de Ensino Superior
IF	Instituto de Física
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IG	Instituto de Geociências
IH	Instituto de Ciências Humanas
IL	Instituto de Letras
INT	Assessoria de Assuntos Internacionais
IP	Instituto de Psicologia
IPOL	Instituto de Ciência Política
IQ	Instituto de Química
IREL	Instituto de Relações Internacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MI	Matriz de Indicadores Institucionais

MP	Matriz de Planejamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OUV	Ouvidoria
PAA	Plano Anual de Atividades
PE	Planejamento Estratégico
PJU	Procuradoria Jurídica
PQ	Plano Quinquenal
PRC	Prefeitura do <i>Campus</i>
RTP	Relatórios Trimestrais de Planejamento
SAA	Secretaria de Assuntos Acadêmicos
SAPIEnS	Sistema de Acompanhamento de Processo de Instituições de Ensino Superior
SECOM	Secretária de Comunicação
SGP/SEI	Secretaria de Gestão Patrimonial
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISPLAN	Sistema de Planejamento
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília
VRT	Vice-Reitoria

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1 Definição do Problema	19
1.2 Objetivos.....	21
1.2.1 Objetivo geral.....	21
1.2.2 Objetivos específicos.....	21
1.3 Justificativa do estudo	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
2.1 Universidade	25
2.1.1 Características das Universidades	25
2.1.2 Organização e gestão da Universidade.....	29
2.2 Estratégia	42
2.2.1 Planejamento Estratégico	45
2.2.2 O Planejamento Estratégico na Universidade.....	48
2.2.3 Modelos de planejamento estratégico em Universidades.....	52
2.2.4 A Implementação do planejamento estratégico em instituições universitárias	59
2.2.5 Vantagens e limitações do planejamento estratégico em universidades	63
2.2.6 As forças facilitadoras e as barreiras à implantação do planejamento estratégico nas universidades	65
2.3 <i>Stakeholders</i> : definição, identificação e importância.....	71
2.3.1 Métodos para identificar e classificar os <i>stakeholders</i>	73
2.3.2 <i>Stakeholders</i> de universidades	80
3. METODOLOGIA	84
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	84
3.2 Coleta de dados	86
3.3 Procedimento de Escolha dos Participantes	90
3.4 Análise e tratamento dos dados	94
3.4.1 Análise de conteúdo	94
3.4.2 Análise dos formulários.....	96
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	99
4.1 O Processo de Planejamento Estratégico da UnB.....	99
4.1.1 Elementos do planejamento estratégico da UnB.....	100
4.1.2 Estrutura do sistema de planejamento	103
4.1.3 Bases do planejamento da UnB	105
4.1.4 Elaboração dos planos plurianuais e anuais das unidades integrantes do Sisplan	109
4.1.5 Discussão	110
4.2 <i>Stakeholders</i> na implantação do planejamento estratégico	116
4.3 Barreiras e facilitadores à implantação do Planejamento Estratégico	129
4.3.1 Barreiras.....	130
4.3.2 Facilitadores.....	149
4.4 Eficácia	154

5. CONCLUSÕES, LIMITES E RECOMENDAÇÕES	161
REFERÊNCIAS	172
ANEXOS	185

1 INTRODUÇÃO

Em ambientes organizacionais que se modificam com rapidez, dificilmente serão encontrados atores contrários ao planejamento. Em cenários turbulentos, as organizações passaram a utilizar-se do planejamento estratégico em contraposição ao planejamento tradicional, por considerarem que, para lidar com a incerteza ambiental, não é suficiente apenas extrapolar as tendências do passado, é preciso definir missão, objetivos, metas e alternativas estratégicas com a atenção voltada às modificações ambientais (ARAÚJO, 1996).

Na visão de Rezende (2011), o planejamento estratégico é um processo dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações e deve estar embasado nos problemas ou desafios da organização. Para autores como Ohmae (1985) e Porter (1992), a finalidade do planejamento estratégico é permitir à organização alguma vantagem que ela possa sustentar, da forma mais eficiente possível. No caso das organizações públicas, a busca é pela sustentabilidade institucional, ou seja, por continuada valorização social dos bens e serviços que a organização produza (CASTRO, 2005).

Além disso, há outros benefícios que o planejamento estratégico pode acarretar às organizações, tais como promover uma maior sistematização nas operações, aumentar a racionalidade nas decisões, reduzir os riscos e incrementar as possibilidades de alcançar os objetivos previstos, contribuindo, dessa forma, para a elevação da eficiência, eficácia e efetividade nos processos organizacionais (MATIAS-PEREIRA, 2011; REZENDE, 2011).

Entretanto, a utilização dessa ferramenta não é tarefa fácil em instituições de ensino superior (IES). Em universidades, um elevado profissionalismo domina a tarefa, o poder é disperso, os objetivos são ambíguos, as decisões são descentralizada, há pouca coordenação e controle das tarefas (BALDRIDGE, 1971; MINTZBERG, 2003). Por isso, em face da complexidade dessas organizações e das particularidades da sua estrutura, do seu funcionamento e da sua área de atuação, as instituições de ensino superior não devem ser vistas pela mesma ótica racionalista das demais iniciativas empresariais, assim como os modelos de planejamento aplicados com sucesso em outras formas de organização não podem ser transferidos integralmente para as IES (BALDRIDGE, 1971, MEYER JR., 1988).

A implantação é considerada por alguns autores a parte mais importante do processo de planejamento estratégico, pois é nessa fase que a ação organizacional começa a ser vivenciada na

instituição. Meyer Jr. (1988) escreve que a implantação representa o deslocamento do campo conceitual/teórico para a prática e defende que esse é o maior desafio para o gestor universitário. Estrada (2000) corrobora essa afirmação e indica que o desafio é ainda maior às instituições de ensino superior públicas, uma vez que a carência de estudos e experiências é maior nesse segmento. Já para Muriel (2006), a implantação do plano estratégico é a parte mais importante e também a mais complexa, porque representa um momento de ação que depende de muitos colaboradores para ser eficaz.

Operacionalizar o planejamento apresenta dificuldades que vão desde a necessidade de um alto nível de capacidade analítica até as resistências internas que o processo desencadeia. Porém, isso não significa ter que abrir mão dessa ferramenta, mas apenas estar alerta às suas limitações (ARAÚJO, 1996). De acordo com Muriel (2006), verifica-se, em instituições universitárias, a falta de uma estrutura que facilite a implantação de estratégias e essa dificuldade é observada em muitos níveis institucionais.

Diante de tal realidade, os desafios impostos às universidades parecem existir em grande monta. Referir-se ao planejamento estratégico no âmbito de algumas áreas acadêmicas ainda é um assunto complexo. Colocá-lo como prioridade na agenda universitária e buscar um encaminhamento de forma participativa por meio da sua comunidade – gestores, professores, estudantes e técnicos – mais ainda. Todos aparentam estar sempre muito ocupados com as especificidades das suas áreas de atuação. Parar e pensar a instituição, com suas potencialidades e fragilidades, o contexto em que está inserida, identificar as oportunidades e ameaças e, sobretudo, pensar estrategicamente com vistas a projetar o futuro com pactuação de prioridades mediante o delineamento de eixos, metas e ações estratégicas, tudo de forma alinhada, são práticas que necessitam de um intenso diálogo e da construção de muitos consensos (ATHANÁZIO, 2010).

Dessa forma, este trabalho tem por objetivo avaliar a implantação do planejamento estratégico na Universidade de Brasília (UnB).

1.1 Definição do Problema

No processo de gestão das empresas privadas, o planejamento estratégico sempre foi visto como um instrumento capaz de predizer o futuro e melhorar os resultados pretendidos (ARAÚJO, 1996; MATIAS-PEREIRA, 2011).

Em universidades, de uma forma geral, é recente a tentativa de implantar a sistemática de planejamento com um enfoque estratégico. Já se reconhece nessas instituições que planejar não significa apenas produzir planos, definir políticas, objetivos, metas e estratégias, mas colocar o plano em ação. A importância de qualquer planejamento estratégico, a par da qualidade do seu conteúdo, está na sua praticidade e viabilidade de implantação. Afinal, o planejamento só adquire significado ao vincular-se à ação organizacional (MEYER JR., 1988; ARAÚJO, 1996; REZENDE, 2011).

Por outro lado, as instituições universitárias não costumam aceitar a aplicação de técnicas usadas com sucesso em outras organizações. As universidades são vistas como um tipo diferente de instituição, que está em constante aprimoramento, é multidisciplinar, gestora de recursos intelectuais, que gera e dissemina conhecimento, propaga debates; enfim, os objetivos são extensos e complexos quando comparados a outras organizações (MORITZ et. al., 2012). Devido a essas e outras características, as IES exigem dos seus gestores, servidores técnicos e docentes, capacidade de agir, de mudar, de aplicar diferentes estratégias e de saber como lidar com uma realidade e uma dinâmica organizacional diferentes (BALDRIDGE, 1971; MEYER JR., 1988; ARAÚJO, 1996, MORITZ et al., 2012). Há, assim, a necessidade de se deslocar do campo conceitual/teórico para o prático, e esse tem sido um dos maiores desafios dos gestores universitários.

No caso da Universidade de Brasília (UnB), desde a sua criação, há planos institucionais que definem suas diretrizes. Entretanto, em 2002, foi constatada pela administração superior da Universidade a necessidade de um novo modelo de gestão institucional, composto por um sistema de planejamento integrado a todas as unidades administrativas e acadêmicas que compõem sua estrutura. Entre 2002 e 2006, esse sistema foi criado e implantado e uma nova forma de planejar começou a ser institucionalizada. Novas práticas foram incorporadas à gestão da instituição nesse período, como a participação das unidades administrativas e acadêmicas na elaboração dos planos institucionais e o envolvimento dos órgãos colegiados superiores na definição das diretrizes e bases estratégicas da Universidade (FUB, 2006). Desde então, já se passaram dez anos e dois ciclos de planejamento na UnB, o que não significa que estes tenham sido implantados conforme o previsto.

Apesar de ser um instrumento legal e obrigatório, regulamentado por lei específica (Lei nº 10.861, de 14/4/2004), o planejamento estratégico, ao ser implantado, não tem sua eficácia

garantida. A sua não execução ou a sua execução sem qualidade pode implicar a perda de credibilidade do projeto institucional, comprometer inúmeras ações da gestão universitária e levar à perda da legitimidade da administração superior na instituição (TRIGUEIRO, 1999; MEC, 2004).

Diante do exposto, pretende-se com este trabalho avaliar a implantação do planejamento estratégico na UnB. Espera-se produzir conhecimento para que o processo seja aperfeiçoado principalmente na instituição em estudo, e também em outras organizações públicas, sobretudo universitárias. Importa ressaltar que não se almeja avaliar um determinado ciclo de planejamento, visto que não se questionam as estratégias e os objetivos definidos pela alta administração da UnB para cada quinquênio, mas sim a forma como a sistemática do planejamento estratégico está implantada na Universidade.

Dessa forma, apresenta-se o seguinte questionamento: **Como ocorre a implantação do planejamento estratégico na UnB?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar a implantação do planejamento estratégico na UnB.

1.2.2 Objetivos específicos

- i. descrever o processo de planejamento estratégico implantado na UnB;
- ii. analisar os *stakeholders* envolvidos na implantação das estratégias da Universidade a partir do seu planejamento estratégico;
- iii. identificar barreiras e facilitadores à implantação do planejamento estratégico na Universidade;
- iv. verificar a eficácia da implantação do planejamento estratégico na instituição.

1.3 Justificativa do Estudo

Um dos maiores desafios em qualquer universidade pública brasileira é estabelecer uma administração adequada e racional que garanta, entre outras coisas, a flexibilidade necessária para responder às mudanças requeridas, em que a missão e os objetivos sejam atuais, viáveis e operacionais e ainda satisfaçam às expectativas dos membros da comunidade universitária e da sociedade que a mantém. O bom desempenho das instituições públicas de ensino superior não depende apenas das atividades de docentes e pesquisadores, senão também da administração acadêmica e das atividades de tipo estritamente administrativo (PINHO, 1986; ESTRADA, 2000).

Como qualquer outra organização, a universidade necessita primeiramente ser analisada antes de se iniciar uma discussão para aperfeiçoar os seus processos, entretanto, devido a suas características próprias, ela merece um olhar mais atento e específico, conforme descreve Meyer Jr. (1988):

Na prática, percebe-se que a administração de uma organização universitária é algo bastante distinto da administração de uma indústria têxtil, de uma organização bancária, ou mesmo de uma mera instituição pública prestadora de serviços. Nesta perspectiva, a habilidade e o domínio de técnicas administrativas, largamente utilizadas nas empresas, tornam-se inadequadas e ineficazes à realidade universitária. (MEYER JR, 1988, p. 170).

É bem sabido que as universidades são caracterizadas como organizações complexas, com interesses múltiplos e objetivos difusos (BALDRIDGE, 1983; MEYER JR., 1988; ARAÚJO, 1996). Isso não ocorre devido somente à sua condição de instituição especializada e acadêmica, mas pelo fato de executar atividades múltiplas, na qual cada tarefa tem uma metodologia de trabalho que lhe é própria (LEITÃO, 1985).

Assim, em razão dessas particularidades, a gestão universitária configura-se como um espaço de estudo capaz de gerar resultados científicos e institucionais. Em relação à importância científica desta pesquisa, de acordo com Park (1997); Estrada (2000); Rebelo (2004); Simões (2004); Athanázio (2010), Moritz et al. (2012), são poucos os estudos empíricos sobre o planejamento estratégico em instituições universitárias. Park (1997) constatou que a teoria frequentemente incentiva as universidades a aderirem o planejamento estratégico e descrevem como deveria ser o processo, mas não diz como é ou como está o desempenho desse planejamento. Estrada (2000) avalia que, se, por um lado, há uma grande produção de artigos,

livros e publicações a respeito da operacionalização do planejamento estratégico em empresas privadas, por outro, embora já existam bons trabalhos, essa produção carece de maior aprofundamento para o contexto de instituições públicas, sujeitas a outros níveis de complexidade e dificuldade. Segundo esse autor, são poucos os trabalhos sobre planejamento na área da administração universitária e menos ainda, ou praticamente inexistentes, os que tratam sobre seu processo de implantação. Trabalhos mais recentes como o de Athanázio (2010) e Moritz et al. (2012) corroboram essa afirmação.

Portanto, apesar de o planejamento estratégico ser um tema recorrente na literatura, a quantidade ainda pouco expressiva de estudos que tratam da implantação dessa ferramenta em organizações universitárias torna o estudo proposto relevante.

No que tange à importância institucional da pesquisa, ao examinar a implantação do planejamento estratégico em uma universidade pública, os achados do estudo revelam as fraquezas e as forças do processo e, apesar de se tratar de um estudo de caso, esse exame poderá ir além das contribuições ao modelo analisado, colaborando também para a estruturação de outras organizações, em especial, instituições públicas e universidades.

No caso específico da UnB, o sistema de planejamento em vigor na instituição foi implantado em 2002, ou seja, dez anos antes da realização deste estudo, fato que justifica uma avaliação do sistema, com vistas a realizar uma nova discussão e levantar informações atuais e relevantes aos gestores que atuam no planejamento da instituição ou estejam interessados em contribuir para este processo.

Além disso, a UnB vive um período de grande expansão. Segundo Ansoff e McDonnell (1993), o plano estratégico torna-se essencial quando ocorrem mudanças rápidas e descontínuas em uma organização. Alguns dados já mostram que a UnB pode vir a enfrentar sérios problemas de gestão, caso as suas estratégias não acompanhem o ritmo das mudanças que estão ocorrendo, conforme verificado no Relatório de Avaliação da Gestão de Planejamento, Orçamento e Finanças (FUB, 2010, p. 9):

Em 1990, a Universidade de Brasília oferecia 42 cursos de graduação, 34 de mestrado e 8 de doutorado. Em 2010, a UnB mais que dobrou a sua participação na oferta de ensino superior: conta com 118 cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados pela CAPES e 79 cursos de graduação [...] A Universidade de Brasília também ampliou no mesmo período a sua responsabilidade de formação, passando de 9.854 para mais de trinta mil estudantes matriculados.

A ampliação da oferta de ensino torna-se preocupante quando o processo de gestão não

acompanha as alterações. A expansão causa impactos nas estratégias e no planejamento da instituição e, assim, justifica-se a relevância de se avaliar o processo de implantação do planejamento estratégico na UnB, de forma a contribuir para que este seja aperfeiçoado e se torne mais efetivo e atual, condizente com a realidade da Universidade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta-se dividido em três partes. Na primeira, aborda-se a universidade como um tipo especial de organização. Para tanto, o estudo abrange as características específicas das instituições de ensino superior e busca compreender a sua natureza e a sua gestão, evidenciando os modelos de universidades encontrados na literatura. Em seguida, apresentam-se os conceitos de estratégia e planejamento estratégico, diferenciando o uso deste em organizações públicas e privadas. O foco principal está no planejamento estratégico como ferramenta de gestão nas universidades. São apresentados modelos que servem como base para a elaboração de planos de gestão nessas instituições, além das forças facilitadoras, das limitações e das barreiras encontradas no processo de implantação do planejamento estratégico. A terceira parte trata da Teoria dos *Stakeholders*. Esta parte foi descrita para atender a um dos objetivos específicos da pesquisa, que é analisar os *stakeholders* envolvidos na implantação de estratégias na UnB. Trata-se de uma parte importante do estudo, uma vez que os *stakeholders* podem exercer forte influência na implantação do planejamento estratégico na organização.

Os temas apresentados não possuem a pretensão de esgotar a matéria, pelo contrário, pretende-se apenas fornecer os subsídios teóricos necessários à realização do estudo de caso.

2.1 Universidade

Neste tópico, pretende-se evidenciar a singularidade das universidades, considerando-se que se trata de organizações complexas e que, comparadas a outras organizações, necessitam de uma análise diferenciada.

2.1.1 Características das universidades

As características de uma organização exercem grande influência sobre o planejamento e a tomada de decisão. As instituições de ensino superior, por sua vez, possuem algumas particularidades que levaram alguns autores a considerá-las organizações complexas (BALDRIDGE, 1971; BALDRIDGE, 1977; BALDRIDGE, 1983; WEICK, 1983; MEYER JR., 1988; ARAÚJO, 1996; HARDY E FACHIN, 2000; MEYER JR., 2005).

O fato de as universidades serem organizações voltadas à transmissão e produção do conhecimento conforma um padrão típico para a estruturação de suas atividades. Essa inclusive é uma das razões pelas quais a universidade não pode ser vista pela mesma ótica das demais iniciativas empresariais.

A literatura sobre a natureza estrutural das universidades, sobretudo as instituições de ensino superior públicas, parece ser unânime ao afirmar que se trata de estruturas complexas e multifuncionais. A complexidade desse tipo de organização é destacada por autores como Baldrige (1971, 1977, 1983), Araújo (1996), Weick (1983), Hardy e Fachin (2000), Meyer Jr. (1988, 2005). Cada um desses autores incorpora aspectos que contribuem para a análise e compreensão das particularidades organizacionais das universidades.

Para Baldrige (1983), as universidades são conhecidas por possuir:

- a) **objetivos ambíguos e difusos:** o trabalho realizado pelas universidades aponta para várias direções (pesquisa, ensino, serviço à comunidade, administração de instalações científicas, suporte para as artes e soluções para problemas sociais), mas não há um foco específico, o que dificulta o planejamento e a tomada de decisão;
- b) **natureza política:** há muitos grupos de interesses com objetivos e valores distintos no ambiente universitário, e as decisões são fruto de negociação entre esses grupos;
- c) **usuários com necessidades individualizadas e diversificadas:** os grupos que utilizam os serviços das universidades possuem voz ativa no processo decisório;
- d) **tecnologia complexa:** como os clientes são distintos entre si, as universidades necessitam de métodos, processos e tecnologias diversificadas para atender às diferentes demandas;
- e) **sensibilidade a fatores do ambiente externo:** a rapidez com que determinados conhecimentos se tornam obsoletos obrigam as universidades a se manterem atualizadas e atentas às mudanças, adaptando-se sempre que necessário.

Devido a tais características, as universidades devem ser diferenciadas das organizações industriais, órgãos governamentais e empresas de serviços. Segundo Baldrige (1983), as instituições de ensino superior possuem características particulares que as distanciam do rótulo puro de instituição burocrática, uma vez que tal denominação traz consigo a conotação de estabilidade e, até mesmo, de rigidez, sendo que as organizações universitárias são mais fluidas.

Baldrige (1971) e Araújo (1996) também fazem referência ao fato de que as

universidades são constituídas por profissionais que tendem a rejeitar ordens superiores e costumam exigir uma maior autonomia no exercício de suas funções. Esses profissionais têm elevado nível de formação e dividem a fidelidade à instituição a qual pertence com a fidelidade à entidade que os representa enquanto categoria profissional. A tendência nesse tipo de organização é haver um achatamento da pirâmide organizacional, ou seja, uma relação mais horizontal entre seus membros, principalmente entre professores e chefes de departamento e entre as chefias e a administração superior. Essa horizontalidade, que se caracteriza por uma relativa autonomia dos profissionais e pela ausência de lideranças firmes (MEYER JR., 2005), faz com que as universidades sejam reconhecidas como um sistema frouxamente articulado (WEICK, 1983).

Outra característica a ser observada nas instituições de ensino superior é a complexidade do seu produto principal, que é o conhecimento agregado. O conhecimento, nas organizações acadêmicas, é, ao mesmo tempo, pré-requisito, meio e fim. E quem procura os serviços acadêmicos não só necessita de um conhecimento prévio como também participa ativamente do processo de aquisição do conhecimento que deseja obter. A qualidade do produto final, assim, depende tanto da instituição quanto do seu cliente. E as pré-condições de cada indivíduo que ingressa num curso superior são diferentes, como será diferente a participação e o resultado final. Trata-se, dessa forma, de um produto difícil de ser mensurado (MEYER JR., 1991).

Araújo (1996) acrescenta outras características igualmente relevantes para que se compreendam as peculiaridades das universidades:

- a) **as decisões são descentralizadas** e, em consequência disso, diferentes partes da organização podem progredir de forma diversa, com ritmos próprios, obedecendo a circunstâncias específicas;
- b) **coexistem concepções distintas de universidade**, em função de fatores culturais, históricos e ambientais diferentes, presentes nas diversas unidades que compõem as instituições acadêmicas; a multiplicidade de concepções traz dificuldades para a definição da missão, dos objetivos e das metas;
- c) **o poder é ambíguo e disperso**; pelo fato de existirem concepções distintas, os indivíduos lutam internamente para fazer prevalecer suas orientações;
- d) **há reduzida coordenação das tarefas**; as estruturas são fracamente articuladas, com a participação de muitos atores distintos.

Além dessas características, pode-se observar, de acordo com Estrada (2000), que os professores tendem a não valorizar o lado administrativo da instituição, o que pode levar a um conflito interno na organização.

Estrada (2000) escreve, ainda, que a universidade, sendo uma organização de alta complexidade, torna-se vulnerável às ações do ambiente externo, sobretudo no que se refere a decisões no âmbito administrativo, enquanto preserva certa independência no âmbito acadêmico. O autor menciona também o trabalho de Cunha (1995), para quem a universidade brasileira apresenta características específicas, tais como:

- a) os grupos de profissionais atuam de modo independente e compartilham os mesmos recursos;
- b) o corporativismo é muito forte;
- c) as mudanças dos principais administradores são frequentes;
- d) as considerações políticas podem dominar;
- e) a tomada de decisão é incrementalista;
- f) o sistema de avaliação é limitado;
- g) as mudanças geralmente ocorrem com reações e crises.

Pelo exposto, identifica-se o quão difícil é o processo de gestão nas universidades por comportarem visões múltiplas e até mesmo antagônicas em alguns aspectos. A própria formulação dessas instituições traz em seu bojo múltiplas concepções, transformando-as no que hoje se configura numa espécie de caleidoscópio organizacional (REBELO, 2004).

A seguir, há um quadro sintético, elaborado por Dreze e Debelle (1983), com as diversas concepções que esses autores encontraram na literatura e, também, com os fatores de produção que motivaram as mudanças pelas quais passavam a ciência e o Estado e que influenciaram o processo histórico das universidades.

Quadro 1
Concepções de universidades

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

Fonte: Dreze e Debelle (1983, apud ESTRADA, 2000)

Em termos de modelo organizacional, as universidades possuem um formato único e o seu processo histórico confunde-se, em grande medida, com as mudanças pelas quais passavam a ciência e o Estado na mesma época. Em que pese essa variedade de concepções, as universidades vêm se debatendo com a necessidade de encontrar uma forma efetiva de gestão que as conduzam ao atendimento das muitas demandas advindas do seu ambiente (REBELO, 2004).

Parece necessário compreender que as universidades são organizações com características próprias e específicas, o que requer uma forma diferenciada de gestão. Assim, serão apresentados, a seguir, alguns modelos encontrados na literatura que buscam explorar a natureza dessas instituições.

2.1.2 Organização e gestão da universidade

É possível encontrar, na literatura específica da área de administração universitária,

diversos modelos que tentam explicar como se desenvolvem a organização e a gestão das instituições de ensino superior. Para efeito deste estudo, serão apresentados os modelos denominados tradicionais e alguns modelos mais recentes, que surgiram como alternativa ou derivação dos modelos tradicionais (ESTRADA, 2000).

Quadro 2
Modelos de administração universitária

Modelos tradicionais de administração universitária	Modelos alternativos ou derivados de administração universitária
Modelo Burocrático	Modelo Organização Anárquica
Modelo Político	Modelo Cibernético
Modelo Colegiado	Modelo Misto
	Modelo de Configuração

Fonte: Rebelo (2004, p. 35)

O Quadro 2 evidencia duas vertentes no modo de gerenciar as universidades: modelos tradicionais e modelos alternativos ou derivados, conforme definição apresentada por Estrada (2000). Na perspectiva dos modelos tradicionais de administração universitária, enquadram-se os modelos burocrático, colegiado e político. Insetos na perspectiva dos modelos alternativos estão os modelos anarquia organizada, cibernético, misto e de configuração, segundo classificação de Mintzberg et al. (2000), Baldrige (1983) e de Hardy e Fachin (2000).

Baldrige (1983) e Hardy e Fachin (2000) apontam que não há um único modelo capaz de definir a universidade na sua forma pura, podendo todos eles representar um papel importante na tarefa de explicar o funcionamento de uma instituição de ensino superior.

a) Universidade como uma organização burocrática

Segundo a ótica de Weber (1997), a burocracia é um padrão eficiente da administração. Trata-se de um tipo de poder. Algumas de suas características são: i) é baseada em regras que permitem a padronização e a igualdade de tratamento; ii) há uma divisão sistemática do trabalho, na qual indivíduos têm direitos e deveres definidos; iii) implica hierarquia; iv) seus administradores são nomeados por competência e requer cuidadosa manutenção de registros.

Blau (1984) e Castro (2007), entre outros, defendem que o modelo burocrático é o que mais se assemelha à organização e à administração praticada nas instituições de ensino superior. Nessa perspectiva, as universidades são consideradas organizações burocráticas, em grande parte porque a sociedade que as rodeia é burocrática (ROMANO, 2006).

Blau (1984) classifica a universidade como um tipo especial de burocracia, considerando as semelhanças e diferenças da sua estrutura com os aspectos de outras organizações burocráticas. Segundo esse autor, as características que as diferenciam seriam o tipo de pessoal, o produto e o modo como se organizam. Nessa visão, a burocracia é o melhor modelo para se enquadrar a universidade, uma vez que a estrutura universitária é baseada no princípio da racionalidade, com vistas à maior eficiência.

Para Mintzberg (2003), a universidade é uma burocracia profissional. Nesse modelo, as organizações tornam-se um mecanismo de coordenação que permite, ao mesmo tempo, a padronização e a descentralização. Dessa forma, na burocracia profissional, certas características da burocracia weberiana (coordenação por meio da divisão do trabalho, atividades padronizadas, critérios impessoais, hierarquia administrativa, regras e regulamentos formais) coexistem com a ausência de supervisão direta, de regras operacionais detalhadas e de centralização.

Hardy e Fachin (2000) destacam características burocráticas que podem ser identificadas nas instituições universitárias: (i) existe uma considerável padronização de habilidades e procedimentos para possibilitar que o trabalho seja executado; (ii) existem rotinas pré-estabelecidas para algumas situações bem definidas; (iii) as pessoas são caracterizadas e enquadradas em categorias, regidas por procedimentos específicos; e (iv) existem subunidades autônomas, frouxamente ligadas entre si e com a unidade central.

As principais fraquezas deste modelo foram identificadas por Baldrige (1983). Segundo esse autor, o enfoque burocrático trata fundamentalmente do poder formal, ignorando os tipos informais de influência e poder; explicita bem o funcionamento da estrutura formal universitária, mas nada diz sobre os processos dinâmicos que caracterizam a ação organizacional, tampouco explica os procedimentos de mudança ao longo do tempo e reconhece a formação de *stakeholders* na dinâmica universitária.

Assim, pode-se admitir que as universidades, em seu modo de operação, possuem características que as identificam como organizações burocráticas. Entretanto, ao analisar a sua

dinâmica administrativa, verifica-se que o modelo burocrático não a comporta plenamente (REBELO, 2004).

b) Universidade como uma organização política

Há autores que defendem que as organizações são melhores compreendidas como entidades políticas (e.g., MARCH; SIMON, 1958; PREFFER; SALANCIK, 1974). Isto é, como um sistema de interação individual e de subgrupos perseguindo diferentes interesses, demandas e ideologias através do uso do poder e do conflito (ELLSTRÖN, 2007).

Quando uma organização é analisada sob o ponto de vista político, a discussão necessariamente passa pelos padrões de interesses concorrentes, conflitos e jogos de poder. Assim, pelo modelo político, a universidade é vista como uma organização na qual poder e conflito são aspectos inerentes à vida acadêmica (REBELO, 2004; MORGAN, 2006).

Segundo Baldrige (1971), as principais características desse modelo são:

- dificuldades na tomada de decisão, uma vez que grande parte dos atores políticos não possuem interesses no processo de formulação de políticas e, como não é uma atividade remunerada, deixam essa função para os administradores;
- organização fragmentada em grupos com objetivos e valores distintos. Em alguns casos, é possível que esses grupos de interesses distintos se unam para a obtenção de algum resultado por meio de compromissos, trocas e barganhas;
- existência de conflito, uma vez que as organizações são compreendidas como um sistema fragmentado e dinâmico, o conflito é inerente, e não um sintoma de decomposição da organização. Na verdade, o conflito é encarado como um propulsor das mudanças necessárias;
- decisões fruto de negociação entre os grupos de interesse, e não ordens de características burocráticas.

Podem-se perceber aspectos políticos ao olhar para o cotidiano de uma instituição acadêmica. Nas universidades, não há nem uma rígida e formal burocracia, nem um colegiado acadêmico tranquilo em busca de um consenso, mas estudantes que tomam o *campus*, professores e funcionários que se articulam em defesa de seus interesses e fazem greve, gestores que defendem vantagens corporativas, grupos de interesses externos e governantes que invadem o ambiente universitário. A alocação de recursos ordinários entre departamentos se dá mais em função do poder relativo dos seus chefes – pela representação departamental em comissões

institucionais e administrativas, pela capacidade de obter recursos externos – do que por seu tamanho ou reputação acadêmica. A ocupação de cargos de chefia de departamentos e institutos, sobretudo em situações em que o paradigma do campo de estudo não está suficientemente desenvolvido, verifica-se pela via política (DAGNINO; GOMES, 2011).

Na verdade, as decisões nas universidades são minadas por restrições de natureza política, incluindo pressões de interesses tanto em nível externo quanto interno, e a oposição também é feita por grupos internos a instituição (REBELO, 2004).

Baldrige (1983) chama a atenção para aspectos comparativos entre o modelo burocrático e o modelo político. Para esse autor, a tomada de decisão no modelo burocrático segue passos nítidos e predeterminados em uma estrutura hierárquica e bem organizada. Assim, o modelo burocrático é seguido pelo modelo racional de tomada de decisão, no qual as ações são essencialmente racionais e dirigidas ao alcance de objetivos. O modelo racional propõe um conjunto de objetivos claros e consistentes; consenso no que concerne aos objetivos e uma base explícita de conhecimentos e de tecnologia bem compreendida com vistas à escolha de atividades para o alcance dos objetivos compartilhados. No entanto, este modelo possui sérias limitações, tanto como um modelo descritivo, como um modelo normativo da ação organizacional. Trata-se de um modelo mais ideal do que uma descrição real de como as organizações de fato funcionam (PFEFFER, 1981; REBELO, 2004; ELLSTRÖN, 2007).

Já o modelo político está voltado para problemas de um cenário objetivo e para conflitos sobre valores, em vez de descobrir quais são os reais objetivos da organização. Em contraste com a visão de que as organizações são empresas racionais e integradas cujos membros procuram alcançar um objetivo comum, a visão política tende a ver as organizações como redes soltas de pessoas com interesses divergentes que se juntam por motivos de conveniência (BALDRIDGE, 1971; MORGAN, 2006).

A literatura sobre o tema indica que o modelo político e o modelo burocrático têm funções complementares, ou seja, cada um cuida de um conjunto separado de problemas e, se colocados juntos, possuem uma ação complementar em relação ao outro. No entanto, em contraste com o modelo burocrático, o modelo político vê o conflito no lugar do consenso como um aspecto normal da vida organizacional (PFERRER, 1981; REBELO, 2004).

Ao se buscar entender a universidade em termos políticos, aceita-se o fato de que a política é um aspecto inevitável da vida acadêmica. Admite-se que os gestores universitários,

professores ou administradores, são atores políticos habilidosos que reconhecem o contínuo jogo entre interesses concorrentes e que usam o conflito de forma positiva. Embora o modelo político enfatize certos aspectos em detrimento de outros, é certo que a universidade possui uma importante dinâmica política que está em constante mudança, pressionando a instituição em muitas direções, forçando, assim, mudanças ao longo do sistema acadêmico (REBELO, 2004).

c) Universidade vista como uma organização colegiada

Este modelo de gestão universitária tem como postulado o consenso entre os seus participantes e a não subordinação ao processo hierarquizado da burocracia (REBELO, 2004). A ideia de colegialidade nas universidades provém de duas fontes principais. Em primeiro lugar, há a visão de que a universidade é uma comunidade de letrados, na qual decidir é uma questão de obtenção de consenso. Em segundo lugar, há a ideia de autoridade profissional, baseada na competência, e não na posição, o que denota uma hierarquia achatada, horizontal (HARDY; FACHIN, 2000).

A estrutura colegiada pressupõe uma organização na qual a especialização e a coordenação andem juntas. Trata-se uma estrutura organizacional descentralizada com um processo decisório consensual.

Para Baldrige (1983), as universidades seriam melhores centros de aprendizagem se conseguissem implantar o modelo colegiado, entretanto não se trata de um modelo de gestão de fácil implantação. Segundo esse autor, a colegialidade representa um modelo idealizado que não considera os conflitos entre os grupos de pressão e de interesse, imaginando que as decisões seriam por consenso, nas quais todos abririam mão de seus pontos de vista individuais em benefício do grupo.

Hardy e Fachin (2000) ressaltam que, embora a colegialidade tenha sido apresentada consistentemente como a visão tradicional do governo da universidade, tem-se escrito pouco a respeito do tema, especificamente sobre o processo decisório consensual. Para esses autores, a visão da colegialidade como uma estrutura descentralizada pouco tem a dizer sobre os processos de tomada de decisão. Enquanto modelo de gestão, a colegialidade estaria muito próxima da burocracia profissional, no qual o poder centralizado da posição é colocado contra o poder descentralizado da especialização e do conhecimento.

d) Universidade como uma anarquia organizada

Também conhecido como modelo da 'lata de lixo', foi desenvolvido por Cohen, March e

Olsen (1972), partindo da premissa de que as metas das universidades, por serem mal definidas, às vezes inconsistentes e frequentemente ambíguas, limitam a centralização da autoridade na estrutura burocrática (ESTRADA, 2000).

Cohen, March e Olsen (1972) esclarecem que qualquer organização, especialmente as educativas e as públicas, pode ser entendida parcialmente como uma anarquia organizada por apresentar três características gerais ou três tipos de ambiguidade em sua gestão:

- objetivos e preferências inconsistentes e mal definidos e uma intencionalidade organizacional problemática. Os autores argumentam que as organizações descobrem preferências por meio da ação mais do que agem a partir de suas preferências. As decisões não são tomadas intencionalmente, são determinadas por ausência de ação ou por acidente;
- os processos organizacionais e tecnológicos são obscuros ou pouco compreendidos pelos membros da organização. Embora consiga produzir, seus processos não são bem compreendidos por seus membros. Operam com base em procedimentos de simples tentativa-erro, em invenções pragmáticas de necessidade;
- a participação dos membros da organização é do tipo *part-time*, ou seja, os membros da organização dedicam apenas atenção parcial às atividades e o envolvimento com a organização depende do momento. Há também uma grande rotatividade entre os tomadores de decisão.

Hardy e Fachin (2000) explicam que, no modelo da anarquia organizada, problemas existem a todo tempo e não são, necessariamente, resolvidos por processos de escolha. As soluções desenvolvidas são respostas que buscam ativamente perguntas a serem respondidas. As oportunidades de escolha ocorrem quando se espera que a instituição tome uma decisão, e tais decisões são frequentemente feitas por inadvertência ou fuga. Os participantes chegam e partem. Os temas em debate são pouco enfatizados e o sistema, como um todo, possui uma alta inércia. Os processos são sujeitos a uma sobrecarga e a base de informação é fraca. Tal situação surge quando os objetivos são ambíguos, a tecnologia é problemática e a participação fluida.

Em suma, é possível afirmar que, em estruturas com muitas comissões, altamente complexas, como as universidades, o processo decisório tipo 'lata de lixo' pode vir a ser a influência prevalente. No modelo de gestão anárquica, cada indivíduo assume sua autonomia e tem poder de decisão. Os professores decidem o quê, quando e se vão ensinar. Os estudantes

decidem se vão aprender, quando e o que vão aprender. Nesse tipo de organização, não há prática de controle ou revelação de ação previamente pretendida ou analisada, tornando-se difícil prever resultados (HARDY; FACHIN, 2000; REBELO, 2004).

Baldrige (1983) evidencia as características das universidades como anarquia organizada comparando-as com as demais burocracias tradicionais, como se observa no Quadro 3:

Quadro 3
Comparação entre universidades e burocracias tradicionais

Características	Organizações acadêmicas (faculdades e universidades)	Burocracias tradicionais
Objetivos	Ambíguos, contestáveis, inconsistentes	Objetivos mais claros, menos discordantes
Serviço ao cliente	O cliente é o próprio serviço	Processadora de material e natureza comercial
Tecnologia	Confusa, não rotineira, holística	Mais clara, rotinizada, segmentada
Corpo funcional	Predominantemente profissional (especializado)	Predominantemente não profissional (não especializado)
Relações com o ambiente	Muito vulnerável	Menos vulnerável
Imagem-síntese	Anarquia organizada	Burocracia

Fonte: adaptado de Baldrige (1983, p. 7)

A anarquia organizada difere radicalmente de uma burocracia bem organizada ou do processo consensual do modelo colegiado. Trata-se de organizações nas quais os recursos disponíveis permitem que as pessoas sigam em diferentes direções sem coordenação de uma autoridade central. As lideranças são fracas e as decisões são tomadas pela ação individual de cada membro, sendo que as decisões são geradas por processos não planejados e emergentes; já os objetivos organizacionais são ambíguos. Em tais circunstâncias fluidas, o reitor e outros líderes institucionais servem primariamente como catalisadores ou facilitadores de um processo contínuo. Eles não comandam, mas negociam; não planejam racionalmente, mas tentam aplicar aos problemas soluções pré-existentes, ou seja, as decisões não são tomadas, elas acontecem (BALDRIDGE, 1983).

A metáfora de uma anarquia organizada ajuda a compreender o espírito dinâmico da gestão organizacional das universidades. Ressalta-se que tal expressão (anarquia organizada) não envolve um juízo de valor, muito embora, à primeira vista, possa sugerir uma valoração negativa. Não significa má organização, mas sim um contraste com a organização burocrática. Significa

desconexão entre estruturas, atividades, objetivos e procedimentos, decisões e realizações. Podendo, segundo alguns autores, gerar ainda mais confusão no difícil processo de gestão de instituições universitárias, mas pode também trazer alguns pontos favoráveis ao evidenciar a existência de uma organização mais fluida e vívida (LIMA, 2001; REBELO, 2004).

e) Universidade como uma organização cibernética

O modelo cibernético foi desenvolvido por Birnbaum (1988) e surge a partir da coexistência de outros modelos dentro de uma mesma organização.

Na concepção deste modelo, a organização universitária é composta de partes ou subunidades proprietárias de valores, cultura e procedimentos próprios que podem vir a divergir e conflitar entre si ao passar do tempo (REBELO, 2004).

Para Birnbaum (1988), a tomada de decisão na universidade é restringida pela complexidade do ambiente e pela habilidade pessoal dos gerentes, o que conduz a diversas interpretações da realidade. A existência de várias partes ou subunidades autônomas dentro da mesma organização leva os tomadores de decisão e as suas unidades, a partir de percepções próprias, a desenvolverem diferentes mecanismos de atuação na resolução de problemas, e esta é uma das características mais importantes do modelo. Em vista disso, podem acontecer conflitos, que serão resolvidos por meio de negociações ou por interferências hierárquicas quando seus membros se portarem fora dos padrões exigidos pela organização.

Nessa visão, a universidade pode ser considerada um sistema hierárquico fragmentado, por atender a diferentes e conflitantes objetivos (por meio de suas partes fracamente articuladas) e por obedecer a uma determinada administração que coordena e supervisiona as atividades. Trata-se de uma estrutura que obedece a dois sistemas de controle: um estruturado, com regras, controles e regulamentos explícitos; e outro social, com controles implícitos centrados na interação entre os indivíduos (BIRNBAUM, 1988; ESTRADA, 2000; REBELO, 2004).

O modelo cibernético admite tanto o modelo burocrático quanto o colegiado e o político da organização. Parece que a organização move-se por si mesma, e o papel do dirigente é o de provocar as mudanças necessárias para garantir a continuidade da organização (BIRNBAUM, 1988).

f) Universidade como uma organização mista

O modelo misto busca uma visão mais realística da dinâmica universitária. Para tanto, foi criado a partir de modelos básicos, como o burocrático, o colegiado, o político, a anarquia

organizada e o cibernético. Para Bundt (2000), esse modelo reflete a prática atual das universidades, uma vez que suas unidades e subunidades possuem objetivos e públicos distintos e, dessa forma, necessitam lançar mão de estratégias diferentes para o alcance dos resultados pretendidos. Com isso, percebe-se que o modelo misto representa uma tentativa de aproveitamento das melhores características dos modelos anteriores.

Constata-se, assim, que cada um dos modelos apresentados podem coexistir numa mesma instituição, vindo a operar conforme a natureza de um tema específico em debate (REBELO, 2004).

A universidade, na perspectiva do modelo misto, pode ser considerada uma **burocracia** quando certas características burocráticas aparecem combinadas com a autonomia profissional descentralizada; uma **anarquia organizada**, quando se trata do processo decisório e o comportamento humano não tem propósito; uma **organização colegiada**, quando há busca por consenso em uma tomada de decisão; uma **organização cibernética**, quando a capacidade de autocorreção da dinâmica organizacional está em destaque e uma **organização política**, quando enfatiza o dissenso, o conflito e a negociação entre os grupos de interesse (HARDY; FACHIN, 2000; REBELO, 2004).

g) Universidade como um modelo de configuração (a contribuição de Hardy e Fachin)

Tendo como base os modelos utilizados pela literatura internacional sobre a análise do processo decisório nas universidades, Hardy e Fachin (2000) organizaram uma tipologia própria, que contem as diversas configurações universitárias.

Inicialmente, esses autores observaram que a burocracia profissional parecia ser o alicerce principal para se descrever as universidades. Entretanto, para esses autores, essa classificação não compreende toda a complexidade da instituição. Trata-se apenas de um componente estrutural que descreve os arranjos organizacionais formais e que diz mais sobre o que a universidade aparenta ser do que sobre o que ela faz.

Outro ponto analisado por Hardy e Fachin (2000) foi a alta complexidade do processo de decisão nas universidades, que pode, com efeito, ser superposto com um ou mais de um processo distinto, conforme sumariza a figura 1.



Figura 1: Níveis de tomada de decisão na universidade
 Fonte: Hardy e Fachin (2000, p. 30)

Assim, para Hardy e Fachin (2000), o processo decisório nas universidades acontece em três níveis: no nível da **determinação administrativa** (do qual participam somente os administradores do topo), da **escolha coletiva** e do **julgamento profissional**. Segundo esses autores, as decisões por determinação administrativa são poucas e geralmente envolvem interesses financeiros, podem sofrer influência de setores externos que possuam participação financeira na instituição, tais como empresários, doadores e, no caso das instituições públicas, o governo. Já as decisões por escolha coletiva costumam aparecer com mais frequência quando há uma missão comumente aceita, quando líderes carismáticos mobilizam membros da organização ou quando há recursos suficientes para acomodar objetivos discrepantes. As decisões por julgamento profissional são aquelas tomadas pelos professores em relação ao ensino e à pesquisa acadêmica. Os professores decidem como ensinar e como realizar suas pesquisas. São decisões influenciadas por normas profissionais, pelo público-alvo das pesquisas, pelos serviços de ensino e também pelos financiadores, que podem ser a própria universidade ou organismos externos.

Após a análise descrita, esses autores desenvolveram um modelo que contém diversas configurações universitárias, o que ajuda a expandir a compreensão acerca da diversidade dos ambientes universitários. Hardy e Fachin (2000) defendem que o conceito multifacetado de

configuração permite que se façam comparações entre diferentes instituições, pois o modelo focaliza dimensões específicas que podem ser sistematicamente contrastadas entre instituições individualmente consideradas (REBELO, 2004). O Quadro 4 apresenta as configurações universitárias e algumas de suas características:

Quadro 4
Configurações universitárias

Configuração	Poder	Objetivos	Meios
1. Estrutura simples	Centralizado no líder/Poder do empreendedor	Crescimento, a partir do líder	Visão empreendedora (centrada no líder)
2. Burocracia carismática	Centralizado no líder/Carisma	Crescimento ou recuperação, a partir do líder	o empreendedora e ideológica (líder compartilha a visão)
3. Burocracia profissional	Descentralizado/socialização	Desenvolvimento profissional	Normas profissionais
a) Missionária	Disperso e compartilhado, e normas compartilhadas	Excelência, a partir do consenso	Interesse comum
b) Política	Descentralizado (para os grupos de interesse) e uso do poder	aquisição de recursos, a partir da política	Interesse próprio
c) anarquia organizada	Disperso e ineficaz	Ambíguo, por acaso	Desinteresse
d) Tecnocrática	Centralizado e descentralizado nos tecnocratas e racionalidade substantiva	Otimização, a partir da análise racional	Análise
4. Máquina burocrática	Centralizado na administração com autoridade tradicional	Eficiência, a partir do planejamento central	Burocracia
5. Adhocracia	Centralizado e descentralizado nos especialistas com alocação de recursos	inovação, a partir do centro e dos especialistas	Resolução dos problemas
6. Forma divisional	Descentralizado nos gerentes de divisão e com políticas centrais	Crescer em âmbito, a partir dos gerentes de divisão	Diversificação

Fonte: Hardy e Fachin (2000, p. 36)

A partir das informações contidas no Quadro 4, Hardy e Fachin (2000) argumentam que a formulação de estratégias em universidades pode ser influenciada pelo tipo de configuração. Ou seja, há uma relação entre configuração e formulação da estratégia, indicando que uma determinada configuração organizacional presente na instituição universitária demandará que se formule a estratégia compatível com essa configuração. Com base nesse argumento, os autores também definiram dez tipos distintos de estratégia (Quadro 5), que serão formuladas de acordo com a configuração institucional da universidade.

Quadro 5
Estratégias definidas a partir do Modelo de Configuração de Hardy e Fachin

<p>Estratégia planejada: assemelha-se à noção de estratégia deliberada. Consiste em intenções precisas, formuladas e articuladas pela liderança principal da organização. É sustentada por controles formais e tende a ocorrer num ambiente previsível e controlável.</p> <p>Estratégia empreendedora: existe na visão não-articulada do líder. As estratégias são relativamente deliberadas mas, porque não são explicitadas, se possibilita ao líder mudá-las rapidamente e, assim, as estratégias podem emergir.</p> <p>Estratégias ideológicas: existem como uma forma coletiva de todos os atores organizacionais. São relativamente difíceis de mudar em virtude de crenças compartilhadas e do controle que se firma na socialização de seus membros. São também, relativamente deliberadas, de acordo com a ideologia.</p> <p>Estratégias “guarda-chuva”: são as metas amplamente definidas pela liderança, permitindo aos outros atores a decisão sobre como melhor alcançá-las. Assim, o objetivo maior é deliberado, mas o caminho em direção ao objetivo, emerge.</p> <p>Estratégias processuais: ocorrem quando a liderança controla aspectos processuais tais como as contratações, a composição das comissões, as promoções. Em outras palavras, os líderes contratam, promovem, indicam os membros das comissões, estabelecem termos de referência de tal sorte a criar as condições mais prováveis a que os resultados pretendidos surjam.</p> <p>Estratégias desconexas: ocorrem em partes distintas da organização e não tem nenhuma relação com, ou mesmo contradizem, estratégias ditas “organizacionais.” Estratégias desconexas podem ser deliberadas ou emergentes, dentro de cada unidade específica. Qualquer estratégia organizacional pode somente emergir, em geral do acaso, se certas estratégias desconexas caminham numa direção determinada.</p> <p>Estratégias Consensuais: são negociadas entre os membros, ou são formadas por ajustamento mútuo entre os mesmos, mas na ausência de diretivas centrais.</p> <p>Estratégia Imposta: refere-se à imposição de diretivas estratégicas, sobre a organização, por forças externas à mesma.</p> <p>Estratégia não-realizada: são estratégias pretendidas que não conseguem se materializar em termos de ações efetivas.</p>
--

Fonte: Hardy e Fachin (2000, p. 41)

Por fim, os próprios autores reconhecem algumas limitações no modelo de configuração. Primeiro, ele não se aprofunda nas nuances da cultura como outros trabalhos o fazem. Assim, de acordo com Hardy e Fachin (2000), ocorre um *trade off* entre a especificidade e a generalidade. A segunda omissão se refere ao contexto externo, embora esse aspecto não seja excluído da discussão, também não é apresentado como um ponto focal para análise.

Após a apresentação destes sete modelos, coloca-se que a revisão bibliográfica realizada para elaboração deste tópico evidenciou a necessidade de que as instituições de ensino superior sejam entendidas em uma dimensão ampla, ou seja, devem ser entendidas como organizações complexas, inseridas numa sociedade multifacetada, relacionando-se com um ambiente interno e externo, com relações múltiplas e simultâneas (REBELO, 2004).

Admite-se que não há um consenso em relação ao modo de organização das universidades. Foram apresentados alguns modelos presentes na literatura que tentam definir a natureza e o funcionamento dessas instituições, se são organizações burocráticas, políticas, colegiadas, anarquias organizadas, cibernéticas, mistas, ou orientadas por configurações.

Dessa forma, as estruturas que as universidades assumem para atender sua dinâmica podem ter diversas configurações e pautar-se por diferentes modelos, não há um modelo padrão que responda a todas as instituições universitárias da mesma forma.

2.2 Estratégia

O conceito de estratégia nasceu da guerra, em que o alcance de objetivos significa superar um concorrente. Segundo essa concepção, estratégia é o meio (ou conjunto dos meios) para alcançar um fim (ou objetivo), que é a vitória sobre um oponente (MAXIMIANO, 2004).

No contexto organizacional, segundo Silveira Junior e Vivacqua (1996), estratégia refere-se à capacidade de se trabalhar continuamente e sistematicamente o ajustamento da organização às condições ambientais em mutação, tendo em mente a visão do futuro e a perpetuidade organizacional.

Observa-se que são muitas as definições de estratégia. Embora haja convergência em alguns aspectos que estão na base do conceito, o conteúdo e os processos de formação de estratégia são objetos de abordagens distintas que se assentam na forma como os autores enxergam a organização e entendem seu funcionamento (MATIAS-PEREIRA, 2011). Como afirma Hambrick (1980), a estratégia é um conceito multidimensional e situacional e isso dificulta uma definição de consenso.

Algumas definições elaboradas ao longo das últimas décadas (Quadro 6) revelam, implícita ou explicitamente, pontos de convergência e também algumas divergências ou formas específicas de abordagem do conceito estratégia.

Quadro 6
Conceitos de estratégia

Autor	Conceitos de estratégia
Chandler (1962)	Determinação de objetivos básicos de longo prazo de uma empresa e a adoção de ações adequadas.
Learnerd, Christensen, Andrews, Guth (1965) e Andrews (1971)	Padrão de objetivos, fins ou metas e principais políticas e planos para atingir esses objetivos estabelecidos, de forma a definir o negócio em que a empresa está e o tipo de empresa.
Ansoff (1965)	Conjunto de regras de tomada de decisão em condições de desconhecimento parcial. As decisões estratégicas dizem respeito à relação entre a empresa e o seu ecossistema.
Katz (1970)	Refere-se à relação entre a empresa e seu ambiente: relação atual (situação estratégica) e relação futura (plano estratégico).
Simon (1971)	Conjunto de decisões que <u>determinam</u> o comportamento esperado em um período de tempo estabelecido.
Steiner; Miner (1977)	Ação de forjar missões da empresa, fixação de objetivos à luz das forças internas e externas, formulação de políticas específicas e estratégias para atingir objetivos e assegurar a adequada implantação, de forma a que os fins e objetivos sejam atingidos.
Hofer; Schandel (1978)	Estabelecimento dos meios fundamentais para atingir os objetivos, sujeito a um conjunto de restrições do meio envolvente. Supõe a descrição dos padrões mais importantes da afetação de recursos e a descrição das interações mais importantes com o meio envolvente.
Porter (1980)	Estratégia competitiva requer ações ofensivas ou defensivas para criar uma posição defensável numa indústria, a fim de enfrentar com sucesso as forças adversas e, assim, obter um retorno maior sobre o investimento.
Jauch; Glueck (1980)	Plano unificado, englobante e integrado, relacionando as vantagens estratégicas com os desafios do meio envolvente. É elaborado para assegurar que os objetivos básicos da empresa sejam atingidos.
Thietart (1984)	Conjunto de decisões e ações relativas à escolha dos meios e à articulação de recursos com vista a atingir um objetivo.

Martinet (1984)	Conjunto de critérios de decisão escolhido pelo núcleo estratégico para orientar de forma determinante e durável as atividades e a configuração da empresa.
Rasmussen (1984)	Representa o problema da afetação de recursos, envolvendo, de forma durável, o futuro da empresa.
Mintzberg (1988)	Força mediadora entre a organização e o seu meio envolvente: um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais para fazer face ao meio envolvente.
Hax; Maluj (1988)	Conjunto de decisões coerentes, unificadoras e integradoras que determina e revela a vontade da organização em termos de objetivos de longo prazo, de programa de ações e de prioridade na afetação de recursos.
Hamel; Prahalad (1995)	Processo de construção do futuro, aproveitando competências fundamentais da empresa.
Bateman; Snell (1996)	Padrão de alocação para realizar os objetivos da organização.
Kaplan; Norton (1996)	Parte de um processo contínuo que se inicia na missão da organização, tendo posterior tradução em ações individuais, por meio da execução do trabalho dos funcionários na linha de frente da ação e na retaguarda de apoio dos escritórios.
Ghemawat (2000)	Está essencialmente ligada à competição e à vantagem competitiva que surgem do desenvolvimento de uma competência singular que diferencia uma empresa da concorrência.
Matias- Pereira (2010)	Representa o esforço desenvolvido pela instituição, organização ou empresa (pública ou privada) para antecipar o futuro.
Rezende (2011)	Meios, formas, atividades ou caminhos para entender os objetivos da organização.

Quadro 6: Conceitos de estratégia

Fonte: adaptado de Matias-Pereira (2011)

Verifica-se, a partir da análise do Quadro 6, que as definições apresentadas se assentam na importância da estratégia para o futuro da organização e na relação existente entre estratégia, missão e objetivos organizacionais.

Outro ponto de análise é a diversidade dos aspectos em que cada autor dá ênfase. A definição de regras de decisão em condições de desconhecimento parcial é particularmente

ênfâtizada por Ansoff (1965); a afetação dos recursos constitui o centro do problema para Rasmunssen (1984); enquanto para Porter (1980) e Ghemawat (2000), a estratégia é regida pela competição, objetivando desenvolver e gerenciar vantagens competitivas e, assim, obter melhores resultados para a empresa.

2.2.1 Planejamento Estratégico

O planejamento é uma prática essencial à administração – privada ou pública. As organizações, para desempenharem suas atribuições, precisam lançar mão de instrumentos de diversas naturezas, de maneira eficaz, com vistas a maximizar os retornos sociais e econômicos. Para tanto, o processo de tomada de decisão deve ser coordenado de forma que permita eleger e relacionar as melhores alternativas de ação, as quais não se dão aleatoriamente, mas obedecem a um processo que é conhecido como planejamento e se materializam, usualmente, por meio da elaboração, execução e controle de um plano que geralmente se apresenta sob a configuração de um documento, embora haja planejamento sem planos escritos (ATHANÁZIO, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2011).

Mintzberg (1994) distingue o planejamento estratégico do pensamento estratégico. Enquanto o primeiro se refere a uma programação caracterizada por articular e elaborar estratégias e visões já existentes, o segundo se refere a uma síntese que combina intuição e criatividade, resultando em uma perspectiva integrada ou uma visão de direção não necessariamente articulada. O pensamento estratégico refere-se a uma sensibilização humana na organização, representada por *insights* ou experiências pessoais, ou mesmo à capacidade de síntese dos executivos, indicando uma nova visão ou caminho a ser seguido pela organização.

Segundo Silveira Junior e Vivacqua (1996), o planejamento estratégico consiste na utilização de um arcabouço de técnicas direcionadas à elaboração de uma análise ambiental interna e externa da organização. Para Drucker (1984), o planejamento estratégico é um processo contínuo de, com o maior conhecimento possível, tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar as atividades necessárias à execução dessas decisões e, mediante uma retroalimentação organizada e sistemática, mensurar os resultados em confronto com as expectativas alimentadas. Já Oliveira (2009) define o planejamento estratégico como o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela

organização, visando ao otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada.

Em uma definição mais completa, o planejamento estratégico (e a conseqüente gestão estratégica) auxilia a alta administração a identificar ameaças e a capacita a maximizar os benefícios e minimizar as surpresas no macroambiente turbulento. Trata-se de uma ferramenta que propicia obter vantagens sobre os competidores e permite identificar oportunidades; é elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento das pessoas da organização, podendo contar com a participação de pessoas do meio ambiente externo; é formalizado para articular políticas e estratégias organizacionais, visando produzir resultados profícuos na organização e na sociedade que a cerca; é uma forma participativa e contínua de pensar a empresa no seu presente e no seu futuro; é um recurso indispensável à tomada de decisão (RASMUSSEM, 1984; GALLAS, 2008; REZENDE, 2011)

Em relação aos propósitos do planejamento estratégico, observa-se que a natureza da organização precisa ser considerada. Em organizações públicas, há a busca por sustentabilidade institucional, ou seja, por continuada valorização social dos bens e serviços que a organização produz; já em organizações privadas, o principal anseio é pela conquista de posições e vantagens competitivas, que permitam maior lucro às empresas (CASTRO, 2005).

O Quadro 7 sintetiza as principais diferenças entre as organizações públicas e privadas relacionadas a elementos integrantes do planejamento estratégico encontradas na literatura:

Quadro 7
Principais diferenças entre organizações públicas e privadas

Principais diferenças entre organizações privadas e públicas		
	Empresa privada	Instituição pública
Missão	Atendimento das necessidades do mercado, visando ao lucro; Pode ser alterada, apesar de algumas dificuldades.	Atendimento das necessidades da população no sentido de um bem comum; É muito mais difícil de ser alterada.
Funcionários	Os funcionários são empregados, ou seja, são alocados para determinados propósitos.	Os funcionários são chamados "servidores", pois precisam servir à sociedade.

Cultura	Competitividade; Crescimento; Interesses particulares; Individualidade; Incentivo à criatividade e à inovação; Foco no resultado.	Colaboração; Ajustes às necessidades; Interesses públicos; Identidade do grupo; Legalista; Foco na legalidade.
Hierarquia	Tendência de achatamento e descentralização.	Centralizada, e as pessoas têm medo de assumir responsabilidades.
Clientela	Alto poder de influência.	Baixo poder de influência.
Fornecedores	Livre contratação.	Processo licitatório.
Concorrentes	Representam uma ameaça.	Caso existam, não representam necessariamente uma ameaça.

Fonte: adaptado de Almeida; Cruz (2002)

Ressalta-se também que o desafio para o planejamento estratégico são as turbulências do ambiente organizacional, tanto no setor público quanto no privado. Os ambientes desestabilizam-se, os nichos desaparecem, as oportunidades banalizam-se, os recursos esgotam-se ou ficam obsoletos, as ameaças ampliam-se e renovam-se. A alternativa, para enfrentar a turbulência e garantir a sustentabilidade organizacional, é a prospecção dos ambientes externos, e não somente a sua compreensão num dado momento estático, seguida de um conjunto de ações de planejamento e gestão: é preciso adotar um enfoque estratégico (CASTRO, 2005; ATHANÁZIO, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2011).

O enfoque estratégico não terminará quando o planejamento for realizado, pois ele precisará ser levado adiante, fazendo com que também a gestão passe a ser estratégica. Uma gestão estratégica deve levar em conta, na montagem de um sistema de acompanhamento e de avaliação da organização, o resultado das análises e formulações realizadas, os eixos, os desafios, as prioridades e as metas definidas (CASTRO, 2005).

Assim, a escolha do modelo mais adequado de planejamento de uma organização é, sobretudo, contingencial e depende do ambiente, da natureza da atividade, da tecnologia envolvida, dos objetivos e estratégias da organização e dos atores envolvidos (ATHANÁZIO, 2010).

Considera-se também a assertividade de Motta (2002, p. 92) quando afirma que “o produto do planejamento estratégico não é um plano, nem um conjunto de planilhas e tabelas, nem mesmo uma nova metodologia de análise. O produto do planejamento estratégico são resultados compatíveis com a missão e os objetivos organizacionais”.

Para os efeitos deste trabalho, serão abordadas as noções de planejamento estratégico em organizações do setor público, mas especificadamente, em universidades públicas. Nas organizações públicas, é relevante priorizar as estratégias focadas na atividade pública e vinculá-las às necessidades dos cidadãos e aos anseios da sociedade. Segundo Rezende (2011), no setor público, as estratégias são relacionadas aos seguintes temas: primazia ou excelência na prestação do serviço público, atendimento à sociedade, desenvolvimento de questões sociais e sustentáveis, transparência pública e outras estratégias correlatas.

A esse respeito, destacam Marcelino, Matias-Pereira e Berbet (2008) que, nas últimas três décadas, a partir das reformas dos órgãos do Estado orientadas sob o enfoque do modelo gerencial – que passou a dar maior ênfase aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade governamental –, as práticas do planejamento estratégico passaram a ser aplicadas de forma mais consistente em organizações do setor público brasileiro.

2.2.2 O Planejamento Estratégico na Universidade

As instituições de ensino, seja por força da legislação ou pela busca de otimizar seu processo de gestão, estão adotando o planejamento estratégico, por considerá-lo um instrumento primordial no desenvolvimento de uma instituição social moderna (REBELO,2004).

Quando se fala em planejamento estratégico em universidades, é preciso, inicialmente, distinguir o que é administração e o que é burocracia. Existe, na universidade e na administração pública como um todo, a tendência de confundir procedimentos gerenciais e procedimentos autoritários, burocratizantes e inibidores da vontade de atender a anseios justos. Essa distinção, não sendo percebida, transforma a administração em apenas um fim em si mesma. A gestão é, na verdade, o meio para viabilizar objetivos. Quando uma organização quer alcançar resultados promissores, é preciso planejar, definir os fins a serem atingidos, distribuir responsabilidades, executar o que foi planejado, abrir espaço para o ingresso de novos projetos e avaliar continuamente os resultados que estão sendo obtidos. Tal conjunto de atividades,

longe de ser uma sequência de memorandos, ofícios e processos que circulam no interior de organizações públicas por meses, sem quaisquer resultados concretos, significa a gestão colocada a serviço de um coletivo humano para que os objetivos sejam alcançados (MEYER JR.1991; REBELO,2004).

Como já abordado nesse estudo, as universidades são um tipo especial de organização. Compreender a natureza da instituição universitária é de grande importância para a análise e a avaliação do seu processo de planejamento. O fato de as universidades serem organizações voltadas para a transmissão e produção do conhecimento conforma um padrão típico para a estruturação de suas atividades (ARAÚJO, 1996).

Pode-se afirmar que existe na literatura, desde a década de 80, um consenso quanto à importância do planejamento nas instituições universitárias, uma vez que não se concebe mais o desenvolvimento de uma instituição social moderna sem um esforço planejado (MEYER Jr., 1991).

Para Fedalto (1994 apud ESTRADA, 2000), as universidades, há alguns anos, investiam menos do que deveriam no planejamento do seu futuro. A atividade de planejamento não era considerada essencial na gestão universitária, que se limitava a ações de curto prazo, de modo reativo, fruto de situações momentâneas, desconsiderando uma análise mais profunda do ambiente interno e externo.

Estrada (2000) argumenta que a criação de uma estrutura de análise de decisões críticas, que tenha como fundamentação uma interface com o contexto da organização, vem a ser a grande contribuição do planejamento estratégico. Segundo esse autor, isso, por si só, já justifica a importância da aplicação do planejamento estratégico nas universidades, tão carentes de processos dessa natureza.

Ao se examinar o planejamento nas instituições de ensino superior, um aspecto que chama a atenção é a dicotomia entre intenção e ação. Castor e Suga (1988 apud MEYER Jr., 2005) analisaram o hiato entre pensar e agir disseminado nas organizações e destacaram que essa dicotomia resulta, em grande parte, de percepções equivocadas das pessoas a respeito do planejamento, de seu papel e utilidade e acerca do trabalho dos responsáveis pelo planejamento.

O planejamento estratégico universitário como abordado por Meyer Jr. (1988; 1991; 2005) e Estrada (2000) vai além de uma metodologia ou de um processo técnico e implica uma nova postura organizacional. Na prática, o esforço do planejamento nas universidades exige dos

gestores habilidade para lidar com aspectos subjetivos e intuitivos presentes na gestão universitária. Assim, de acordo com Estrada (2000), lida-se com um exercício intelectual que combina criatividade e racionalidade, requer visão e liderança e tem implicações no comportamento e formas de trabalhar.

Bodini (1998) faz algumas considerações sobre planejamento estratégico nas universidades:

a) a metodologia tradicional para o planejamento estratégico é possível de ser implementada em universidades, entretanto deve-se levar em consideração que se trata de um sistema complexo e adaptações específicas serão necessárias;

b) se a estrutura e a dinâmica podem ser de livre escolha, o mesmo não se pode dizer do ambiente externo que define a finalidade do sistema. Isso porque as instituições de ensino superior estão inseridas no macrosistema nação e sua missão irá depender dos objetivos nacionais, dos recursos disponíveis, das políticas industriais, tecnológicas, culturais e educacionais do país;

c) deve-se reconhecer que a clientela do sistema é a sociedade e que seus anseios por eficiência e eficácia devem ser monitorados permanentemente, de forma a identificar desvios entre o almejado e o alcançado;

d) as universidades podem dar início ao planejamento estratégico priorizando algumas de suas áreas – como, por exemplo, o ensino de graduação – e evoluindo, gradativamente, às outras.

Grande parte das instituições de ensino superior brasileiras, com a finalidade de atender a essas demandas, elaboraram um Plano de Desenvolvimento Institucional compatível com sua realidade e com a complexidade do sistema no qual estão inseridas, buscando otimizar os recursos disponibilizados pelos governos e, com isso, atender às demandas da sociedade por uma administração eficiente.

O Ministério da Educação (MEC), através da implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), constatou a necessidade de incluir, como parte integrante do processo avaliativo das universidades brasileiras, o seu planejamento estratégico, sintetizado no que se convencionou denominar de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Entretanto, conforme consta nas diretrizes para a elaboração do PDI, fornecidas pelo

MEC, a elaboração do plano deverá ser feita de forma livre, sem, no entanto, deixar de contemplar os eixos temáticos essenciais. O artigo 16 do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior, elenca os elementos que, necessariamente, devem fazer parte do plano institucional das universidades, conforme demonstrado a seguir (BRASIL, 2006):

- a) missão, objetivos, e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento;
- b) projeto pedagógico da instituição;
- c) cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos;
- d) organização didático-pedagógica da instituição;
- e) perfil do corpo docente;
- f) organização administrativa da instituição, identificando-se as formas de participação de professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de autoavaliação institucional e de atendimento de alunos;
- g) infraestrutura física;
- h) oferta de educação à distância.

Conforme as informações disponibilizadas pelo MEC, o PDI corresponde a um documento institucional que representa a formalização do planejamento das universidades. Abrangendo um período de cinco anos, deve contemplar, além do já mencionado, o cronograma e a metodologia de implantação dos objetivos, metas e ações da instituição e, quando pertinente, o orçamento. Deve apresentar, ainda, um quadro-resumo com a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilite comparar a situação atual e futura de cada um deles (após a vigência do PDI). Assim, além de orientar as ações futuras, o PDI torna-se um instrumento legal para a aferição da qualidade da gestão universitária.

Por fim, a partir do cenário exposto, defende-se que não existe uma única forma ou único padrão de se formular e implementar o planejamento estratégico nas universidades. Qualquer que seja a abordagem adotada irá exigir dos gestores universitários mais do que o domínio de habilidades técnicas ou mesmo de competências no trato dos interesses dos indivíduos e grupos. Nota-se que o PDI é, de fato, um plano estratégico e como tal deve ser

formulado e implementado da melhor forma possível para gerar boas estratégias e bons resultados.

2.2.3 Modelos de planejamento estratégico em universidades

Não são muitos os modelos de planejamento estratégico que podem fornecer um esquema aplicável a organizações de ensino superior.

A partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema, Estrada (2000), citando os estudos de Phlan, Kirland e Reed (1991), indica que os modelos existentes para as universidades variam dos mais simples aos mais complexos, havendo variações e adaptações ao longo desses dois extremos. Não obstante, também foi constatada por esses autores a presença de três componentes comuns aos modelos encontrados. São eles:

- a) desenvolvimento e estabelecimento da missão;
- b) análise dos pontos forte e fracos, das oportunidades e ameaças;
- c) desenvolvimento da estratégia.

Estrada (2000) e Rebelo (2004) descrevem dois modelos de planejamento estratégico que contêm os três componentes anteriormente descritos e, por aparecem com maior frequência na literatura sobre instituições de ensino superior, são considerados tradicionais:

a) Modelo de Bryson (1995): 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'*;

b) Modelo de Arguin (1989): apresentado por Gerard Arguin na obra *'O planejamento Estratégico no meio Universitário'*.

Além dos modelos apresentados anteriormente, para os efeitos de análise deste estudo também serão apresentados mais três modelos criados especialmente para organizações públicas e para as organizações sem fins lucrativos:

c) Modelo de Oster (1995): apresentado por Sharon M. Oster em *Strategic management for nonprofit organizations*;

d) Modelo de Meyer Jr. (1988): desenvolvido por Meyer Jr. no capítulo *'Considerações sobre o Planejamento Estratégico na Universidade'*, constante do livro *'Universidade: Organização, Planejamento e Gestão'*, organizado por Paulo Almeri Finger

(1988);

e) **Modelo FORPLAD** (1995) – Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração – órgão ligado à Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES): modelo presente no documento resultante do fórum ocorrido em 1995.

A seguir, cada um dos modelos é detalhado:

a) O Modelo de Bryson

Segundo Bryson (1988), o planejamento estratégico é um esforço disciplinado por originar decisões fundamentais que deem forma a uma organização e a guiem. O modelo proposto por esse autor enfatiza a reavaliação do processo de planejamento estratégico através do desenvolvimento de dez etapas, as quais, no seu conjunto, também podem ser denominadas de Ciclo da Mudança Estratégica. Entretanto, Bryson (1995) ressalta que, antes de iniciar o processo de planejamento, é oportuno realizar uma avaliação com o intuito de determinar se a organização tem estrutura para empreender o planejamento estratégico ou se é necessária uma estrutura maior.

- I. **Primeira etapa:** Acordo Inicial: Plano para o Planejamento. O objetivo desta primeira etapa é negociar um acordo com os executivos internos sobre a opinião das lideranças acerca do processo geral do planejamento estratégico e sobre a agenda de debate. O principal desta etapa é a identificação dos executivos-chave;
- II. **Segunda etapa:** Esclarecimento das funções organizacionais. A função desta etapa é clarear as atribuições formais e informais estabelecidas para a organização e verificar suas implicações na ação organizacional;
- III. **Terceira etapa:** Identificação e entendimento dos colaboradores. Nesta etapa, ocorre a identificação dos colaboradores que irão desenvolver e melhorar a missão e os valores, pois a chave para o sucesso de organizações públicas e sem fins lucrativos é a capacidade ou habilidade em direcionar as necessidades dos principais colaboradores.
- IV. **Quarta etapa:** Avaliação do ambiente. Consiste em identificar e avaliar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da organização;
- V. **Quinta etapa:** Identificação dos assuntos estratégicos. O objetivo desta etapa é levantar os 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;

- VI. **Sexta etapa:** Formulação das estratégias. Etapa na qual as estratégias são formuladas para gerenciar os assuntos estratégicos;
- VII. **Sétima etapa:** Revisão e adoção do plano estratégico. Consiste em conquistar um comprometimento formal para adotar e realizar a implantação do plano;
- VIII. **Oitava etapa:** Determinação de uma visão organizacional efetiva para o futuro que deve delinear o que necessita ser visto como uma implantação de sucesso, sua estratégia e a realização de todo o potencial da organização;
- IX. **Nona etapa:** Implantar o planejamento. Esta fase requer um plano para sua realização, pois consiste em converter as estratégias elaboradas em ações organizacionais;
- X. **Décima etapa:** Efetivar o processo de implantação. O objetivo desta fase é revisar a implantação das estratégias e o processo de planejamento estratégico. Verificar se os trabalhos estão se desenvolvendo e revisar em que estágio se encontram e qual o próximo passo a ser dado.

Ainda de acordo com Bryson (1988), o planejamento deve ficar sob a responsabilidade de um administrador ou, na ausência deste, do principal executivo, e o processo deve ser contínuo. A estrutura e a existência de um processo contribuem, mas não são suficientes, já que também requer o comprometimento dos envolvidos.

Este modelo é criticado na literatura por ser considerado muito passivo, pois visa a responder às forças internas e externas que afrontam a organização, diferindo dos modelos tradicionais que determinam a fixação de objetivos que devem ser alcançados com ações predefinidas (OLIVEIRA; ROSS; ALTIMEYER, 2005).

b) Modelo de Arguin

Este modelo foi utilizado pela Universidade de Quebec e por algumas universidades americanas e foi disseminado no Brasil por meio de cursos e palestras, sob o patrocínio do CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras na década de 1980 (ESTRADA, 2000).

Arguin (1989) propõe a abordagem do processo do planejamento estratégico através do desenvolvimento de quatro etapas. A saber:

- I. **Primeira etapa:** Consiste na formulação da filosofia e das orientações fundamentais da universidade. Possui seus fundamentos nos documentos que explicitam as políticas governamentais e na análise da evolução da demanda, assim como na avaliação das linhas de poder da universidade e de suas fragilidades no contexto atual e futuro;
- II. **Segunda etapa:** Retrata a análise do ambiente externo. É representada pelas tendências sociais, econômicas, tecnológicas e políticas que podem afetar o mundo universitário durante o período de vigência do plano;
- III. **Terceira etapa:** Representa a análise do ambiente 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 organizacional da instituição. Compreende também o estudo das grandes orientações e das tendências que conduzem à identificação dos objetivos gerais para o período compreendido no planejamento;
- IV. **Quarta etapa:** Consiste na integração dos elementos de análise do meio externo e interno. O estudo dos meios levará o responsável pelo planejamento 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.

c) Modelo de Meyer Jr.

Para Meyer Jr. (1988), a abordagem do planejamento estratégico procura responder três questões básicas:

- i. Em que tipo de negócios estamos envolvidos?
- ii. O que queremos atingir?
- iii. Que recursos temos disponíveis para atingir o que queremos?

A fim de responder a essas perguntas, o autor elaborou um modelo de planejamento estratégico com seis etapas:

- I. **Primeira etapa:** Definição da área de atuação – refere-se à escolha do tipo de atividade e da área na qual a organização desenvolverá suas atividades. A identificação do tipo e a abrangência do negócio constituem-se, na visão do autor,

num ponto crítico, uma vez que as etapas seguintes do processo dependerão das decisões dessa primeira fase;

- II. **Segunda etapa:** Análise ambiental externa – esta fase fornece uma avaliação do ambiente organizacional externo, incluindo a identificação e o exame de fatores (sociais, políticos, econômicos, demográfico, entre outros) que afetam o presente e, provavelmente, afetarão o futuro da organização. Para o autor, a análise desenvolvida nesta etapa é de natureza prospectiva e procura identificar oportunidades e ameaças no ambiente que poderão, respectivamente, facilitar ou dificultar as ações organizacionais;
- III. **Terceira etapa:** Análise ambiental interna – nesta etapa, a busca é por identificar os pontos fortes e fracos da organização através do exame de sua estrutura – instalações físicas, finanças, recursos humanos, programas acadêmicos, atividades de apoio e operacionais.
- IV. **Quarta etapa:** Identificação de valores, expectativas e necessidades dos participantes da organização – compreende o levantamento da percepção do que toda a comunidade universitária tem acerca das expectativas, valores e necessidades da instituição pesquisada. Nesta fase, a intenção presente é identificar o que é a organização e o que ela deveria ser na expressão de seus agentes diretos, visando à definição de ações para preencher a lacuna existente entre o real e o desejável;
- V. **Quinta etapa:** Integração e coordenação – esta etapa é a mais importante do processo, segundo o autor, uma vez que são combinadas as análises ambientais, interna e externa, com as necessidades e os valores identificados entre os participantes. O resultado servirá de subsídio para a definição da missão, dos objetivos, das metas e para estabelecer estratégias para implantação do plano. Em vista disso, será preparado o plano geral para todas as áreas funcionais da instituição, o qual servirá de guia de orientação para os planos operacionais mais detalhados;
- VI. **Sexta etapa:** Implantação e acompanhamento – Para Meyer Jr. (1988), esta etapa representa o maior desafio às instituições, pois significa sair do plano das ideias para a ação concreta. É um momento crítico, pois é preciso reavaliar, de forma contínua, os planos que estão sendo implantados, a fim de acompanhar as mudanças ocorridas nos ambientes interno e externo.

Por fim, Meyer Jr. (1988) destaca que a avaliação deve ser uma atividade permanente e que ela afeta todas as fases do processo de planejamento estratégico.

d) Modelo FORPLAD

Com o intuito de homogeneizar as ações de planejamento em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD), após analisar os principais entraves que as IFES enfrentavam para elaborar seus planos, criaram um modelo de Planejamento Estratégico que pudesse ser usado por todas as instituições que integravam o Fórum.

Trata-se de uma proposta de planejamento participativo. De acordo com o documento apresentado, o diferencial deste modelo se dá na medida em que há mais chances de se considerar todos os pontos de interesse da universidade; as especificidades dos grupos podem ser manifestadas; o caráter técnico das questões pode ser evidenciado; além do que as propostas da comunidade universitária passam a constituir a base do plano da instituição, facilitando sua continuidade administrativa.

Foram pensadas sete etapas para o processo de planejamento estratégico nas IFES:

- I. **Primeira etapa:** Definição da missão;
- II. **Segunda etapa:** Análise do ambiente externo;
- III. **Terceira etapa:** Análise do ambiente interno;
- IV. **Quarta etapa:** Elaboração das questões estratégicas;
- V. **Quinta etapa:** Elaboração dos projetos que contemplem as ações estratégicas;
- VI. **Sexta etapa:** Elaboração dos planos de ação que detalharão, ano a ano, os projetos realizados;
- VII. **Sétima etapa:** Elaboração dos mecanismos de acompanhamento nos níveis estratégico, tático e operacional.

A proposta da FORPLAD (1995) identificou também aspectos que devem ser contemplados para garantir uma maior eficiência e eficácia ao planejamento das universidades. Os aspectos assinalados foram:

- a) obtenção de informações para elaboração do planejamento estratégico (planos de campanha, relatórios da instituição, informações colhidas nos ambientes externo e interno da instituição e documentos de avaliação institucional);
- b) apresentação de formas de coleta de informações (seminários, questionários,

entrevistas);

c) apresentação da metodologia de procedimento para consecução do plano (apresentação, definição da missão, diagnóstico dos ambientes interno e externo, elaboração das questões estratégicas, definição das ações para responder as questões estratégicas, priorização das ações, elaboração dos termos de referência, programação das atividades, visando à execução das ações selecionadas, elaboração de instrumentos de avaliação e acompanhamento do planejamento e identificação dos documentos resultantes do plano estratégico);

d) caracterização das ações (tipos de atividades por unidade, restrições para realização das ações, horizonte de planejamento, ações possíveis e ações viáveis);

e) definição dos objetivos esperados com o uso do planejamento;

f) detalhamento das ações;

g) articulação entre o planejamento e a proposta orçamentária.

A proposta também abrange a importância do treinamento de multiplicadores para facilitar a divulgação do processo de planejamento na instituição. Tal treinamento deve pressupor:

a) identificação de interessados em todas as fases do trabalho;

b) cursos;

c) treinamentos práticos;

d) condução orientada dos trabalhos.

e) Modelo Oster

O modelo de planejamento apresentado por Oster (1995) para as organizações que não visam ao lucro é bastante similar aos utilizados por organizações que visam a ele. Para o autor, o processo tem início com a determinação dos objetivos a serem alcançados, os quais são condicionados pela missão da organização, pela análise do setor de atividade e por fatores externos. Em vista do que se pretende alcançar, definem-se os recursos necessários e, após o empreendimento dos esforços requisitados para o alcance de tais objetivos, avalia-se o emprego destes. Oster (1995) identificou a existência de uma lacuna entre os recursos necessários e a avaliação da sua utilização, a qual é preenchida com um programa de estratégias, ou seja, com esforços que devem ser empreendidos.

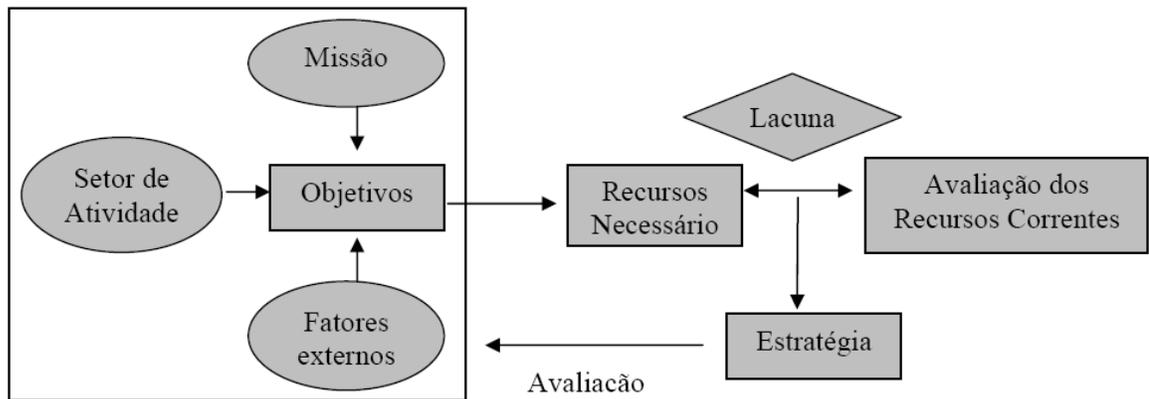


Figura 2: Modelo de Oster
 Fonte: Oliveira, Ross e Altimeyer (2005, p. 9)

Para Oster (1995), enquanto nas organizações que visam ao lucro a rentabilidade é um critério comum de mensuração do seu sucesso, nas organizações sem fins lucrativos a *performance* é mensurada pela sua consistência com a missão. O autor defende que a missão de uma organização sem fins lucrativos deve contribuir para limitar as suas funções, motivar seu pessoal e os seus doadores e avaliá-la.

Oliveira, Ross e Altimeyer (2005), ao compararem os modelos de Oster (1995) e Bryson (1988), destacam que, no modelo de Oster (1995), o comprometimento da alta direção é premissa para a sua realização e que o comportamento dos demais colaboradores é condicionado por treinamento, por coerção ou pela sua própria exclusão, enquanto no modelo de Bryson (1988) o comprometimento é parte do processo. Na figura 2, apresenta-se uma representação gráfica do modelo proposto por Oster (1995).

Consoante ao exposto nessa seção, acredita-se que as universidades, em conformidade com a legislação específica, elaboram seus planos estratégicos utilizando parte dos fundamentos presentes nos modelos de planejamentos concebidos pelas fontes pesquisadas.

2.2.4 A implantação do planejamento estratégico em instituições universitárias

Destacando-se a importância do planejamento estratégico e de como ele foi e tem sido desenvolvido pelas IES, deve-se cuidar de sua implantação, pois se sabe que elaborar um planejamento é diferente de implantá-lo e que grande parte das dificuldades aparece no momento de sua implantação, que é, certamente, a etapa mais difícil (MURIEL; 2006).

Conforme já evidenciado, planejar não significa apenas produzir planos, definir políticas, objetivos, metas e estratégias. A importância de qualquer plano estratégico, a par da qualidade do seu conteúdo, está na sua praticidade ou na viabilidade de implantação. De acordo com Meyer Jr. (1988, p. 66), “o planejamento estratégico só adquire significado ao vincular-se à ação organizacional”.

Mintzberg (1994), na obra *‘The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners’*, notou que a maior parte da literatura na área de planejamento estratégico é fraca em relação à fundamentação empírica que dê suporte à relação entre o sucesso da organização e o planejamento estratégico, e Park (1997) constatou não ser fácil encontrar pesquisas empíricas que evidenciem como o planejamento estratégico se desenvolve em instituições de nível superior. Estudos mais recentes (ESTRADA 2000; REBELO, 2004; MURIEL, 2006) corroboram essa constatação.

Apesar da falta de estudos empíricos sobre o tema, a implantação é considerada uma das fases mais importantes e é uma das maiores causas do fracasso na área de estratégia (PILLON, 2011). Para Araújo (1996), a crença organizacional no planejamento dependerá, essencialmente, da fase de implantação, pois é nessa fase que ocorre a vivência prática do processo.

Operacionalizar o planejamento apresenta uma série de dificuldades que vão desde a necessidade de um alto nível de capacidade analítica até as resistências internas que ele desencadeia. Porém, isso não representa ter que abrir mão dessa ferramenta, mas apenas estar alerta às suas limitações (ARAÚJO, 1996). De acordo com Muriel (2006), verifica-se, em instituições universitárias, a falta de uma estrutura que facilite a implantação de estratégias, e essa dificuldade é observada em muitos níveis institucionais.

Sabe-se que a eficácia da implantação do planejamento estratégico em IFES, admitida como a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos pela organização (MARINHO; FAÇANHA, 2001), está relacionada à estrutura que a universidade cria para facilitar a institucionalização dos seus objetivos.

Segundo Muriel (2006), a falta dessa estrutura dificulta a adesão ao planejamento estratégico nas universidades que, devido a sua complexidade, muitas vezes não se atenta a todos os níveis institucionais, o que acaba prejudicando a implantação das estratégias.

Dessa forma, buscou-se, neste estudo, investigar a eficácia da implantação do planejamento na UnB (objetivo específico 4), com vistas a obter informações sobre a relação

entre os resultados atingidos e os objetivos previstos no plano estratégico na Universidade. Nessa linha, Bio (2008, p. 22) explica que eficiência e eficácia são conceitos relacionados, pois “a eficácia depende não somente do acerto das decisões estratégicas e das ações tomadas no ambiente externo, mas também do nível de eficiência”. Torres (2004) correlaciona esses dois conceitos ao setor público ao destacar que a preocupação da eficácia está no resultado da ação estatal, sem que se aprofunde nos mecanismos utilizados para o alcance dos objetivos; já para analisar a eficiência de um programa ou de uma ação governamental é necessário explicitar como os objetivos foram atingidos. Segundo o autor, na administração pública, para algo ser eficiente é preciso maximizar os resultados e minimizar os custos. Ou seja, é preciso utilizar a racionalidade econômica para fazer o melhor com os menores custos.

Outro aspecto relevante ao estudo são as mudanças necessárias para o sucesso de um plano estratégico. Fernandes e Berton (2005) afirmam que implantar uma nova estratégia sempre requer algum grau de mudança. Em alguns casos, a mudança ocorre de forma ampla e institucional, já em outros, é parcial e localizada, podendo envolver transformações na **estrutura**, nas **pessoas** e/ou nos **processos** organizacionais.

a) estrutura: está relacionada com a distribuição de responsabilidades na organização. São aspectos que devem propiciar à organização meios para atingir sua missão e objetivos. Para isso, algumas questões devem ser levadas em conta, como o tempo de existência da organização (organizações mais antigas tendem a ter estruturas mais formais); o tamanho (em organizações maiores, as relações tendem a ser mais impessoais); o ambiente (as organizações de setores dinâmicos tendem a ser mais inovadoras e descentralizadas, ao passo que as de ambientes menos complexos e mais estáveis podem ser mais centralizadas e formalizadas); a natureza do negócio (se a economia de escala é importante para o negócio, a estrutura tende a ser mais centralizada); as diferenças internas (os setores de uma organização não são homogêneos); a cultura (organizações do mesmo setor podem ter estruturas bem distintas em função de características culturais) (FERNANDES; BERTON, 2005).

b) pessoas: as pessoas não se movimentam somente de acordo com as decisões de um agente. Têm suas próprias aspirações e receios. Sofrem pressões de grupos de influência e também influenciam seus pares e outros atores mais distantes. Segundo Fernandes e Breton (2005), toda essa teia deve ser considerada na implantação de uma estratégia. Para esses autores,

no processo de implantação do planejamento estratégico, há alguns itens relacionados a pessoas que podem ser classificados em tópicos. São eles:

- motivação: trata-se da forma como as pessoas irão aceitar as estratégias e se estão dispostas a empregar esforço para executá-las;
- cultura: novas estratégias devem estar em conformidade com os valores culturais vigentes na organização e, caso se proponha uma ruptura, em um primeiro momento, ela não deverá ser radical. Toda mudança deve identificar valores semelhantes entre o que era antigo e o novo modelo proposto;
- poder: para implantar uma nova estratégia, é necessário mapear as relações de poder dentro da organização para ver quem ganhará ou perderá espaço com a mudança. Após, deve ser trabalhada uma política de implantação;
- liderança: para implantar qualquer estratégia, é preciso identificar os líderes: pessoas que são reconhecidas como gestores dentro da organização pelos níveis estratégico, tático e operacional (FERNANDES; BRITO, 2005).

c) processos: Com a implantação de novas estratégias, ocorrem mudanças na estrutura da organização. Novos papéis e novas regras para o funcionamento da organização são definidos, o que ocasiona o surgimento de novos processos e alterações nos existentes.

- alocação de recursos: a organização deve ter uma estrutura bem esquematizada, com pessoas competentes e motivadas, com uma cultura receptiva à mudança e às questões referentes ao poder. Deve-se buscar o máximo de clareza possível nos processos organizacionais;
- comunicação: os gestores devem ficar atentos quanto às fontes de distorção, ou ruídos da comunicação, que podem acontecer em diversos momentos de um processo;
- controle: os gestores da mudança devem estabelecer indicadores-chave que estejam associados ao controle e ao acompanhamento do planejamento;
- tecnologia: não deve ser entendida apenas como método de produção, pois também representa um método de gestão. Para Fernandes e Berton (2005), organizações com tecnologias mais avançadas podem ousar com estratégias mais complexas.

Nessa linha, Matias-Pereira (2011) considera que a organização, quando se propõe a implantar algo novo no campo estratégico, deve reconhecer, principalmente, as mudanças que ocorreram em nível de estrutura, tecnologia, processos e cultura. Segundo esse autor, trata-se de

aspectos “interdependentes que se apresentam interligados e se reforçam mutualmente” (MATIAS-PEREIRA, 2011, p. 135).

A seguir, serão apresentadas algumas considerações sobre vantagens, limitações, facilitadores e barreiras à implantação do planejamento estratégico, sobretudo em instituições de ensino superior, utilizados como base para a análise de parte dos resultados desta pesquisa.

2.2.5 Vantagens e limitações do planejamento estratégico em universidades

Para Porter (1996), o planejamento estratégico é um instrumento mais flexível do que o planejamento de longo prazo, uma vez que contribui para estimular os gestores a se concentrarem nos assuntos mais relevantes à organização. Vasconcellos Filho e Fernandes (1982) apontam as seguintes vantagens do planejamento estratégico: i) possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização; ii) favorece a pró-atividade na organização; iii) orienta e agiliza o processo decisório; iv) estimula a descentralização do processo de planejamento; v) favorece a adequação dos modelos organizacionais ao contexto ambiental; vi) torna o processo orçamentário mais transparente e eficiente.

Segundo Dube e Brown (1983), a implantação do planejamento estratégico permite: i) aumentar o nível de inovação, mudança e criatividade; ii) avaliar os recursos e a capacidade da instituição; iii) conhecer e avaliar caminhos alternativos; iv) aumentar a comunicação entre os diferentes níveis hierárquicos; e v) mensurar a performance da instituição.

Araújo (1996) afirma que a principal vantagem dessa ferramenta é a capacidade de dar suporte às decisões sobre missão, objetivos, metas e estratégias, já que gera uma base de dados quantitativos e qualitativos sobre a organização.

Outra vantagem, segundo Rezende (2011), é a viabilidade da inteligência organizacional a partir do planejamento estratégico. Para esse autor, a sinergia das funções organizacionais, a adequação das tecnologias disponíveis, a elaboração do planejamento estratégico, a gestão da informação e do conhecimento favorecem a inteligência organizacional, que, conforme define McMaster (1996), é a capacidade de uma organização reunir informação, inovar e atuar efetivamente baseada no conhecimento que ela própria gerou.

Para Vianna (2004), configuram-se como vantagens da implantação do planejamento estratégico: i) a formalização, considerada como o registro das normas e procedimentos propostos

para enfrentar as contingências que afetam a dinâmica das instituições, possibilitando seu controle, acompanhamento, avaliação e aperfeiçoamento; ii) a possibilidade de alocar e orientar a utilização adequada dos recursos disponíveis; iii) a correção e o aperfeiçoamento dos processos de comunicação entre as pessoas envolvidas, facilitando a compreensão de seus objetivos e missão; iv) a possibilidade de evitar consequências negativas no futuro e garantir posição competitiva no mercado; v) a capacidade para enfrentar as pressões do tempo, vi) o avanço da tecnologia e as mudanças ambientais; vii) o estímulo ao esforço coordenado de todos em função de objetivos e metas institucionais, que se tornam claros para cada um dos envolvidos; viii) o aumento da probabilidade de desempenho eficiente, eficaz e efetivo da organização; ix) a ampliação das condições de atuação dos dirigentes, cuja meta é a realização da prospecção do ambiente de atuação institucional e a melhor utilização dos recursos ambientais disponíveis, a partir da adoção de posturas diferenciadas, conforme cada situação específica, identificadas como reativas, adaptativas, inovadoras ou proativas; x) a agilização e o aperfeiçoamento do processo decisório, sistematizando-se informações, parâmetros e procedimentos; e, por fim; xi) a possibilidade de facilitar ao dirigente central ampliar ações e capacidades na definição do perfil institucional, de forma a adequar a organização às exigências da sociedade.

Por outro lado, apesar das vantagens descritas, nem sempre as universidades evoluirão de maneira fácil, dada a complexidade da sua natureza. É provável que haja várias resistências e limitações ao processo de implantação do planejamento estratégico.

Sobre essas limitações, Araújo (1996) citou a tendência incrementalista dos planos, assumida pelos formuladores de política. Isso significa que a tomada de decisão das instituições não é questionada a fundo, adotam-se as estratégias definidas sem se preocupar com as possibilidades de expansão, contratação ou abandono de algumas atividades. Nesse sentido, Motta (1982) evidenciou que, nas universidades, a ponte com o futuro tende a ser feita por meio de modificações incrementais, como simples variações do passado.

Podem ser definidas também como limitações à implantação do planejamento estratégico, de acordo com Vianna (2004): i) o excesso de formalismo, rigidez, exigências desnecessárias, evitando que as informações fluam com rapidez, prejudicando o alcance dos objetivos e a efetivação da missão institucional; ii) a racionalidade limitada das possibilidades cognitivas e ativas do ser humano para apreender e responder às exigências, complexidades, injunções sociais e políticas, internas e externas, gerando a impossibilidade de conhecer todas as variáveis que

atuam no presente e prever, com alguma confiabilidade, o futuro das organizações; iii) a limitação da compreensão dos interesses pessoais, grupais e organizacionais que permeiam a vida da instituição.

Um estudo sobre esse tema também foi realizado por Baldrige (1983). Nele, o autor identificou aspectos que podem limitar a implantação do planejamento estratégico em instituições acadêmicas, tais como: i) o desapontamento das pessoas decorrente da impossibilidade de planejar sempre com eficiência, eficácia e efetividade, em face da complexidade e da dinâmica das variáveis que permeiam o contexto das universidades; ii) a não correspondência entre as atitudes teoricamente elencadas como necessárias e a efetivação do planejamento estratégico e a forma como, na prática, trabalham os gestores no cotidiano das instituições; iii) as dificuldades dos gestores universitários para propor, de forma clara, objetivos e metas e definir funções para as pessoas com as quais trabalham.

2.2.6 As forças facilitadoras e as barreiras à implantação do planejamento estratégico nas universidades

A elaboração, a implantação e o acompanhamento do planejamento estratégico em universidades sofrem a influência de barreiras e facilitadores (VIANNA, 2004).

As forças facilitadoras, na visão de Vianna (2004), representam ações que incentivam e favorecem a implantação do planejamento estratégico. Nesse sentido, a autora apontou como forças em IES: i) a busca por alternativas com o intuito de adequar a estrutura e o funcionamento da instituição universitária às necessidades do mercado; ii) a importância de orientar a ação universitária por princípios racionais, ágeis e críticos, de forma a fortalecer sua missão; iii) a busca por alternativas que possam evitar a improvisação e a tomada de decisão intuitiva na administração universitária e iv) a garantia de planejamento orçamentário para a implantação do planejamento estratégico, possibilitando a passagem do campo das ideias para o plano das ações.

Outro aspecto que deve ser considerado como uma força facilitadora da implantação do planejamento é a exigência legal de avaliação contínua nas instituições de ensino superior brasileiras, o que torna necessário um diagnóstico anual da instituição. Por meio do Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, as universidades passaram a estabelecer uma rotina de autoavaliação, cujos resultados

subsidiaram e continuam a subsidiar melhorias nos planos estratégicos das IES (CARDOSO, 2006). Estabelecer uma articulação entre a avaliação institucional e o planejamento estratégico é fundamental para promover melhorias em ambos os processos, nas instituições de ensino.

Em relação às dificuldades de implantação do planejamento estratégico, Estrada (2000) afirma existir praticamente unanimidade entre os pesquisadores de que essa é a etapa mais difícil de todo o processo. Segundo o autor, não existem problemas nas etapas de definição da missão e estabelecimento das estratégias; os problemas aparecem quando essas devem ser executadas.

Vários autores exploram esse tema. Na obra de Cunha (1995), são encontradas diversas razões pelas quais o planejamento estratégico passa por dificuldades ao ser implantado nas instituições universitárias. Entre as principais estão: i) falta de estrutura de poder bem definida; ii) interferência de questões políticas; iii) falta do conhecimento necessário à implantação; iv) ausência de metodologia adequada; e v) necessidade de respaldo da comunidade universitária.

Certo e Peter (2004) afirmam que o fracasso provavelmente ocorre quando uma estratégia mal formulada é mal interpretada. Isso acarreta dificuldades para os gestores retornarem ao caminho pretendido. Os mesmos autores citam algumas barreiras comuns durante a implantação do planejamento estratégico, como: i) a implantação leva mais tempo do que o planejado; ii) as principais dificuldades não são identificadas anteriormente; iii) atividades concorrentes e crises distraem a atenção de implantar a decisão; iv) as habilidades dos funcionários envolvidos não são suficientes; v) os treinamentos e instrução não são efetivos; vi) fatores não controláveis no ambiente externo têm impacto negativo no processo de implantação; vii) as diretrizes fornecidas pela alta administração não são claras o suficiente; viii) não há sistemas de informação ou os sistemas não são adequados para monitorar a implantação da estratégia (CERTO; PETER, 2004).

Para Meyer Jr. (1991), o caráter amplo e difuso dos objetivos das organizações universitárias, que gera múltiplas interpretações de ações, também é um fator que dificulta a efetivação do planejamento estratégico. O mesmo autor faz uma consideração acerca das diferenças na implantação do planejamento nas universidades públicas, mantidas pelo poder público estadual ou federal, e nas universidades particulares, mantidas pelo pagamento de anuidades e taxas por parte dos alunos e suas famílias (MEYER JR., 1988; MEYER JR., 1991). A primeira tem a sua existência garantida pelo governo, por meio da alocação sistemática de recursos. Possui administração e processo decisório descentralizado e goza de relativa autonomia em suas atividades administrativas, financeiras e acadêmicas, em face das regulamentações

governamentais. Já as universidades particulares têm sua receita originária, em quase sua totalidade, das cobranças de mensalidade pagas pelos alunos. Assim, esse tipo de universidade é mais sensível à demanda de alunos e acaba por se tornar mais vulnerável ao ambiente externo.

Park (1997), baseado nos estudos de Ugson (1988), elenca outros fatores que dificultam a implantação do planejamento estratégico. Merecem destaque: i) falta de comprometimento das pessoas que gerenciam a instituição; ii) ausência de uma estrutura que favoreça a implantação; iii) implantação realizada de forma desconexa ou fragmentada; iv) deficiência para comprometer os atores envolvidos no processo; v) implantação com prazos de execução fora da realidade; e vi) oposição de grupos poderosos.

Seguindo a mesma linha de Cunha (1995), Araújo (1996) levanta questões que interferem na implantação do planejamento estratégico nas instituições de ensino superior e que dificultam que este seja visto como ferramenta essencial à administração universitária. Tais como: i) o planejamento é dissociado da gestão, ou seja, não é visto como elemento importante na ação administrativa e política dos gestores da instituição; ii) falta credibilidade no instrumento do planejamento para a solução dos problemas organizacionais; iii) não há ou há pouco envolvimento da comunidade acadêmica na atividade de planejamento; e iv) as instâncias colegiadas não são estimuladas a pensar estrategicamente, estimula-se, ao contrário, a gerência do dia a dia.

Schmitt (1988 apud ESTRADA, 2000) acrescenta alguns aspectos que também estão relacionados às dificuldades de implantação do planejamento: i) falta de liderança do executivo principal da organização; ii) falta de estrutura organizacional que possibilite a implantação; iii) inexistência de planos estratégicos diferenciados, flexíveis e dignos de credibilidade que apoiem as estratégias; iv) recursos destinados em discordância com a realidade da instituição e sem base nas estratégias; v) sistema inadequado de recompensa e punição; e vi) falta de mecanismos de controle para a avaliação.

Não menos complicada é a questão das restrições orçamentárias (ARAÚJO, 1996; VIANNA, 2004). Nas universidades públicas, com as dificuldades encontradas na relação com o poder público, é comum que as ações planejadas não compatibilizem com o orçamento disponível. A indefinição de alocação de recursos produz insegurança e instabilidade, com consequências à efetividade da organização (ARAÚJO, 2006).

Soma-se ao exposto a necessidade de um sistema de informações gerenciais orientado para as atividades de planejamento e não apenas para a administração rotineira. Conforme afirma Araújo (1996), sem um bom sistema de informações não é possível montar cenários estratégicos e estabelecer mudanças e adaptações necessárias à consecução da orientação estratégica. A adoção do planejamento estratégico exige um sistema de informações gerenciais eficiente, capaz de lidar com as diversas unidades acadêmicas e administrativas que compõem a estrutura das instituições universitárias e de gerenciá-las.

Considerados os diversos enfoques tratados neste referencial teórico, a pesquisa realizada, entre outros objetivos específicos, propôs-se a identificar as barreiras e os facilitadores do processo de implantação do planejamento estratégico em uma IES pública. Com esse propósito, a seguir são apresentados dois quadros-síntese, com as vantagens, forças facilitadoras, barreiras e limitações do processo de implantação do planejamento estratégico, categorizadas conforme Fernandes e Berton (2005) (*cf.* subseção 2.2.4).

Quadro 8
Vantagens e forças facilitadoras do planejamento estratégico

Categoria(s)	Vantagens e forças facilitadoras da implantação do planejamento estratégico	Autores
Estrutura	Adequação do modelo organizacional ao contexto ambiental	Vasconcellos Filho e Fernandes (1982)
	Articulação entre as áreas funcionais	Vasconcellos Filho e Fernandes (1982); Dube e Brown (1983), Araújo (1996), Matias-Pereira (2011)
Processos	Aperfeiçoamento dos processos	Vasconcellos Filho e Fernandes (1982); Vianna (2004)
	Avaliação dos recursos e da capacidade da organização	Dube e Brown (1983); Rezende (2011)
	Exigência legal	Cardoso (1996)
	Maior organização dos processos	Araújo (1996); Oliveira (2009); Matias-Pereira (2011)
Pessoas	Aumento da pró-atividade na organização	Vasconcellos Filho e Fernandes (1982)
	Capacidade para enfrentar pressões de prazo	Vianna (2004)
	Suporte aos gestores para se concentrarem nos assuntos relevantes; Suporte à decisão	Vasconcellos Filho e Fernandes (1982); Araújo (1996); Vianna (2004)
Estrutura e Processos	Viabilidade da inteligência organizacional	Rezende (2011)
Processos e Pessoas	Conhecimento e avaliação de caminhos alternativos	Dube e Brown (1983), Araújo (1996)
	Incentivo à inovação, mudança e criatividade	Dube e Brown (1983); Vianna (2004);
	Institucionalização dos objetivos organizacionais	Meyer Jr. (1988); Araújo (1996); Vianna (2004)
	Mensuração e avaliação do desempenho	Dube e Brown (1983); Vianna (2004)
	Orientação da ação universitária por princípios racionais, ágeis e críticos	Vianna (2004)
	Utilização adequada dos recursos disponíveis	Vianna (2004)
	Reconhecimento dos recursos e capacidade da organização	Dube e Brown (1983); Vianna (2004)
Estrutura, Processos e Pessoas	Aumento da eficiência, eficácia e efetividade	Meyer Jr. (1988); Araujo (1996); Matias- Pereira (2011); Rezende (2011)
	Conquista de posição competitiva no mercado	Ohmae (1985); Porter(1992); Vianna (2004)

Fonte: elaborado pela autora

Quadro 9
Barreiras e limitações do planejamento estratégico

Categoria(s)	Barreiras e limitações à implantação do planejamento estratégico	Autores
Estrutura	Ausência de estrutura que favoreça a implantação do planejamento estratégico	Park (1997)
Processos	Falta de correspondência entre o planejado e a efetivação do planejamento	Baldrige (1983); Certo e Peter (2004)
	Falta de mecanismos de controle e avaliação	Schimitt (1988); Estrada (2000)
	Tendência incrementalista dos planos estratégicos	Motta (1982); Araújo (1996)
	Prazo insuficiente para implantação do PE	Certo e Peter (2004)
Pessoas	Ambiente turbulento	Rasmussem (1990); Araújo (1996); Bodini (1998); Estrada (2000); Rebelo (2004); Rezende (2011)
	Clientela com necessidades diversificadas e individualizadas	Baldrige (1983); Araújo (1996); Bodini (1998)
	Corporativismo	Baldrige (1983); Meyer Jr. (1991); Cunha (1995); Rebelo (2004)
	Decisões descentralizadas	Araújo (1996); Mintzberg (2000)
	Descontentamento dos atores envolvidos, devido à impossibilidade de planejar com eficiência, eficácia e efetividade	Baldrige (1983)
	Treinamentos e instruções não são suficientes ou claros o bastante	Araújo (1996); Certo e Peter (2004)
	Falta do conhecimento necessário à implantação	Cunha (1995); Certo e Peter (2004)
	Necessidade de respaldo da comunidade acadêmica	Cunha (1995); Araújo (1996)
	Professores, gestores, técnicos e estudantes preocupam-se apenas com as especificidades da sua área de atuação	Meyer Jr. (1988); Park (1997); Athanázio (2010);
	Profissionais que tendem a rejeitar ordens e exigem autonomia	Baldrige (1971); Araújo (1996)
Estrutura e Processos	Necessidade de articulação entre avaliação e PE	Cardoso (2006)
	Tecnologia complexa	Baldrige (1983)
	Necessidade de um sistema de informações gerenciais	Araújo (1996); Certo e Peter (2004)
	Os sistemas não são adequados à implantação do PE	Certo e Peter (2004)
Estrutura e Pessoas	Falta de estrutura de poder bem definida	Schimitt (1988); Cunha (1995); Baldrige (1983)
	Sensibilidade a fatores do ambiente externo	Baldrige (1983); Araújo (1996); Bodini (1998); Certo e Peter (2004)
	Falta de clareza nas diretrizes determinadas pela alta administração	Certo e Peter (2004)
Processos e Pessoas	Os <i>stakeholders</i> das universidades são de difícil identificação	Burrows (1999); Jongbloed (2008); Oliva (2009)

	Interferência de questões políticas	Pfeffer (1981); Baldrige (1983); Cunha (1995); Araújo (1996); Estrada (2000); Rebelo (2004)
	As dificuldades de implantação não são identificadas previamente	Certo e Peter (2004)
	Atividades concorrentes e crises distraem a atenção para a implantação do PE	Certo e Peter (2004)
Estrutura, Processos e Pessoas	Ambiente turbulento	Rasmussem (1990); Araújo (1996); Bodini (1998); Estrada (2000); Rebelo (2004); Rezende (2011); Mintzberg (2004).
	Racionalidade limitada; impossibilidade de conhecer todas as variáveis que influenciam a organização	Vianna (2004); Baldrige (1983)
	Caráter amplo e difuso dos objetivos	Cohen, March, Oslen (1972); Baldrige (1983); Meyer Jr. (1991); Araújo (1996)

Quadro 9: Barreiras e limitações do planejamento estratégico

Fonte: elaborado pela autora

2.3 Stakeholders: Definição, Identificação e Importância

Para implantar um plano estratégico, os gestores devem lidar com atores do ambiente externo e interno à organização (NAJAN,1995). A execução de um planejamento deve ser articulada em uma rede de agentes, pois, o alcance dos objetivos organizacionais sofre influência dos interesses dos *stakeholders* do processo. Conforme afirmam Silva e Melo (2000, p. 9), a implantação pode ser entendida como um jogo entre atores, no qual “os papéis são negociados, os graus de adesão às estratégias variam e os recursos são objeto de barganha”.

Os *stakeholders* são caracterizados por Freeman (1984, p. 46) como “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pelos objetivos organizacionais”. Portanto, pode-se entender como *stakeholders* os acionistas, os credores, os gerentes, os funcionários, os fornecedores, o governo, os clientes, a comunidade local, as empresas concorrentes, os parceiros ou qualquer outro agente que possua participação nos objetivos da organização.

Freeman e Reed (1983) propuseram duas definições para *stakeholders*: uma, em sentido amplo; outra, em sentido estrito. Em sentido amplo, *stakeholder* é todo e qualquer grupo ou indivíduo identificável que pode afetar ou ser afetado pelos objetivos da organização. Nesse caso, agências de governo, associações comerciais, competidores, segmentos de clientes, empregados, sócios são todos considerados *stakeholders*. Em sentido estrito, *stakeholder* é todo e qualquer grupo ou indivíduo identificável do qual a organização depende para sua sobrevivência. Assim,

acionistas, empregados, clientes, certas instituições financeiras são *stakeholders* no sentido estrito do termo. Para esses autores, do ponto de vista da estratégia organizacional, os *stakeholders* devem ser compreendidos em seu sentido amplo, pois é preciso que sejam consideradas as estratégias levando-se em conta todos os grupos ou indivíduos que podem afetar a consecução dos objetivos na organização, principalmente em ambientes de turbulência.

As ideias de Freeman (1984), que culminaram com a Teoria dos *Stakeholders*, sugerem que o comportamento das organizações é afetado por diversos grupos situados em seu ambiente, e as estratégias formuladas devem buscar satisfazê-los da melhor forma possível, sob pena de fracasso na implantação de suas políticas e diretrizes.

Assim, compreender quem são os *stakeholders* e quais influências exercem na organização gera importantes “informações, competências e recursos para lidar com um ambiente incerto e turbulento” (PINTO; OLIVEIRA, 2004, p. 133). As influências mútuas da relação empresa-*stakeholders* devem atuar de forma direta ou indireta na escolha das estratégias a serem implantadas na organização (PINTO; OLIVEIRA, 2003; VOS, 2003).

Na visão de alguns autores (SAVAGE et al. 1991; ANDRADE 2002; PINTO, OLIVEIRA; 2003), para garantir a sobrevivência, as organizações devem desenvolver metas para a satisfação dos *stakeholders* atuais e em potencial, como parte de um processo estratégico contínuo de gestão. Essas metas devem considerar o impacto potencial dos *stakeholders* nas unidades estratégicas. Tendo como foco o potencial dos *stakeholders* para ameaçar ou cooperar, os gestores podem evitar planos que serão contrários aos interesses deles, reconhecendo suas necessidades, e, caso necessário, podem alterar os planos para envolvê-los (SAVAGE et. al., 1991; ANDRADE, 2002)

Para Athinkson, Waterhouse e Whells (1997), a importância dos *stakeholders* está fundamentada no grau de contribuição para a competitividade da organização. Segundo essa proposição, o objetivo das organizações é atender, em especial, a um dos segmentos dos *stakeholders*: os acionistas. Em outro extremo, estão os autores Freeman (1984) e Donaldson e Preston (1995), que avaliam que a organização deve buscar satisfazer aos interesses de todos os *stakeholders*, dado o poder de influência que estes possuem sobre a organização.

Em relação às organizações do setor público, Bryson (1995) coloca que a avaliação do desempenho das organizações públicas deve considerar se as expectativas dos *stakeholders* foram atingidas. Dessa forma, para obter desempenhos satisfatórios, também os gestores de

organizações públicas devem buscar conhecer quem são os *stakeholders* e o que estes esperam como resultado.

Por fim, ressalta-se que os grupos de interesse variam conforme a natureza da organização. Uma universidade tem um grupo de *stakeholders* diferente de uma indústria automobilística, de um supermercado, de um hospital, de uma instituição financeira, por exemplo. Os vínculos são diferentes, mesmo instituições de um mesmo ramo e que se relacionam com o mesmo público, como fornecedores, governo local, comunidade e consumidores, terão dinâmicas diferenciadas em razão da forma como as relações são geridas. Essa dinâmica está relacionada à capacidade da organização em combinar os seus recursos internos com as variáveis ambientais, com vistas a melhor interação possível (KARKOTLI; ARAGÃO, 2004).

2.3.1 Métodos para identificar e classificar os *stakeholders*

Nem sempre é fácil identificar quem realmente é *stakeholder*. Para tanto, faz-se necessário definir com clareza os objetivos da organização e a sua atuação no mercado, com vistas a identificar as forças que interagem no contexto organizacional. De acordo com Campbell (1997), são os objetivos e o negócio da organização que irão estipular o número de *stakeholders* envolvidos e o seu grau de influência.

Para uma melhor compreensão de quem são os *stakeholders*, várias categorizações foram criadas e são encontradas na literatura. Donaldson e Preston (1995) organizaram as contribuições até então feitas sobre o tema e as dividiram em três dimensões: descritivo/empírica; instrumental e normativa. Na dimensão descritivo/empírica, os autores reúnem estudos nos quais a Teoria dos *Stakeholders* é utilizada para descrever e explicar as características e os comportamentos da organização. O papel dos administradores, bem como sua percepção da importância, atributos e legitimidade dos *stakeholders*, é enfatizado nessa dimensão. Na dimensão instrumental, estão as contribuições que identificam o impacto dos *stakeholders* no desempenho das organizações e visam a apurar a conexão (ou a sua falta) entre os *stakeholders* e os objetivos organizacionais. Já os estudos na dimensão normativa objetivam interpretar a razão de ser da organização, incluindo a identificação da moral e a orientação filosófica para o seu gerenciamento. Ganha destaque nessa última dimensão a perspectiva ética da relação empresa-*stakeholder*.

Mitchell, Agle e Wood (1997) desenvolveram uma tipologia na qual os *stakeholders* podem ser separados em categorias que são identificadas a partir de três atributos: 1) o **poder** do *stakeholder* de influenciar a organização; 2) a **legitimidade** do relacionamento do *stakeholders* com a organização; e 3) a **urgência** no atendimento do *stakeholders* para a organização. Quanto mais combinados esses atributos estiverem, maior será a importância do *stakeholder* para a organização.

A ideia de classificar os diferentes *stakeholders* a partir desses três atributos em uma escala que permita à organização escalonar suas prioridades leva ao conceito de saliência (SOUSA; ALMEIDA, 2003), que, de acordo Mitchell, Agle e Wood (1997, p. 869), representa “o grau em que os gerentes dão prioridades para as conflituosas demandas dos *stakeholders*”.

O **poder** significa o relacionamento entre indivíduos, em que A exerce poder sobre B. Ou seja, trata-se da habilidade para levar alguém a fazer alguma coisa que não teria de fazer caso não fosse solicitado. O poder do *stakeholder* sobre a organização pode ser coercivo (força ou ameaça), normativo (legislação, formas de comunicação) ou utilitário (detém recursos ou informações). A **legitimidade** é uma percepção generalizada de que as ações de um determinado ente são desejáveis ou apropriadas, de acordo com o contexto socialmente construído; pode ser individual, organizacional ou social. Já a **urgência** é o grau com o qual os *stakeholders* precisam de atenção. É a necessidade imediata de ação que determina o tempo de resposta da organização às demandas do *stakeholder*. Esse é o fator que confere dinâmica ao modelo (MAINARDES et al., 2010).

O entendimento dessa tipologia e a classificação dos *stakeholders* conforme os atributos mencionados permitem aos gestores identificar quais grupos ou indivíduos a organização deve levar em consideração para o direcionamento de seus objetivos.

Ao combinar esses três atributos, Mitchell, Agle e Wood (1997) sugerem a existência de sete tipos diferentes de *stakeholders*.

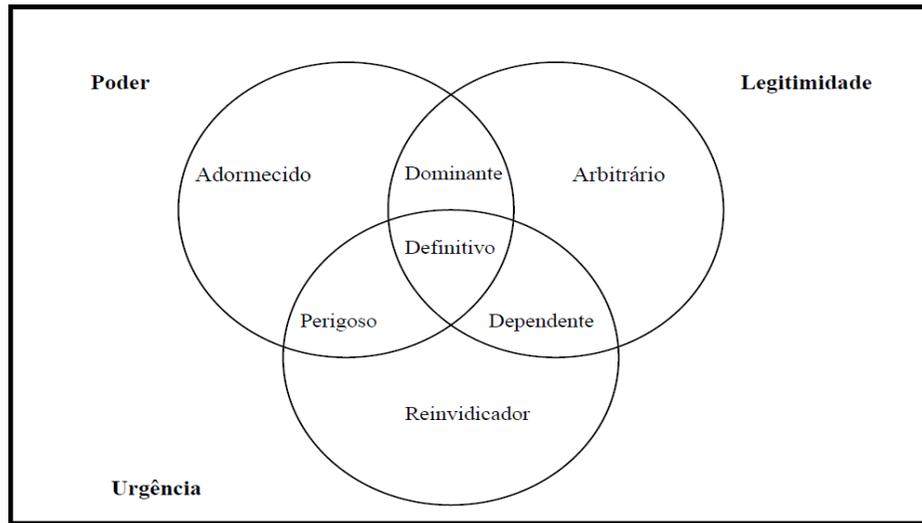


Figura 3: Tipos de *stakeholders* conforme tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997)
 Fonte: adaptado de Mitchell, Agle e Wood (1997, p. 884)

Lyra, Gomes e Jacovine (2009), apoiados nos estudos de Mitchell, Agle e Wood (1997), descrevem o poder de influência de cada tipo de *stakeholder*:

- a) *stakeholder* adormecido: possui poder para impor sua vontade na organização, porém não tem legitimidade ou urgência e, assim, seu poder fica em desuso, tendo pouca interação com a empresa. A organização deve conhecer esse *stakeholder* para monitorar seu potencial em conseguir um segundo atributo (legitimidade ou urgência);
- b) *stakeholder* arbitrário: possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar a empresa. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social corporativa, pois tende a ser mais receptiva;
- c) *stakeholder* reivindicador: quando o atributo mais importante na administração do *stakeholder* for urgência, ele será reivindicador. Sem poder e sem legitimidade, não é capaz de gerar grande influência na empresa, porém deve ser monitorado quanto ao potencial de obter um segundo atributo;
- d) *stakeholder* dominante: tem sua influência na empresa assegurada pelo poder e pela legitimidade. A empresa necessita despender muita atenção a este *stakeholder*;
- e) *stakeholder* perigoso: possui poder e urgência, mas não há legitimidade, o que existe é um *stakeholder* coercitivo e possivelmente violento para a organização;

f) stakeholder dependente: tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro *stakeholder* para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração;

g) stakeholder definitivo: quando possui poder e legitimidade, já praticamente se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, deve-se dar atenção imediata e a este *stakeholder*.

É importante ressaltar que, apesar de ser um modelo teórico-popular, o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997) poucas vezes foi testado empiricamente (FRIEDMAN; MILES, 1997). Dentre as limitações identificadas por Mainardes et al. (2010), destacam-se:

- os autores Mitchell, Agle e Wood (1997) consideram os atributos poder, legitimidade e urgência como atributos binários (tem ou não tem poder, legitimidade ou urgência); levando em conta as características de cada atributo, ficam dúvidas se estes podem ser medidos de modo binário, como, por exemplo, tratar de igual forma um *stakeholder* com muito poder e um *stakeholder* com pouco poder, pois ambos têm poder;
- de acordo como o modelo foi construído, se um *stakeholder* possuir um mínimo de poder, legitimidade ou urgência, será classificado como um *stakeholder* definitivo, afinal, por menor que seja o atributo, ele é existente;
- uma outra limitação é a falta de clareza em relação à priorização entre os vários *stakeholders* enquadrados na mesma categoria; por exemplo, se vários *stakeholders* são classificados como definitivos, não há critérios para diferenciá-los ou priorizá-los.

Nesse sentido, Mainardes et al. (2010, p. 27) escreveu:

Essas limitações devem-se, principalmente, à falta de uma escala que possa determinar qual *stakeholder* que efetivamente tem poder e/ou legitimidade e/ou urgência. Essa parece ser uma lacuna no modelo Stakeholder Saliency.

Outro método que auxilia na categorização dos *stakeholders* foi desenvolvido por Frooman (1999), que construiu um modelo capaz de apontar as estratégias que os *stakeholders* podem adotar para influenciar a tomada de decisão nas organizações (PROCOPIAK FILHO, 2006).

Segundo Frooman (1999), existem quatro tipos de estratégias de influência baseadas na premissa de que a necessidade de recursos que a firma possui provê oportunidade para que outros possam obter controle sobre ela. São elas: i) retenção direta; ii) uso direto; iii) retenção indireta e iv) uso indireto.

As estratégias de retenção de recurso são aquelas em que há uma descontinuidade no repasse de recurso por parte do *stakeholder* à firma, com a intenção de promover uma mudança organizacional. Nas estratégias de uso, o *stakeholder* continua a fornecer o recurso, porém com algumas restrições. Estratégias diretas são aquelas em que o *stakeholder* manipula o fluxo de recursos para a firma, seja por retenção ou por uso. As estratégias indiretas permitem ao *stakeholder* exercer a influência por meio de um aliado, com a manipulação do fluxo de recursos pelo aliado à firma.

Assim, estratégias de retenção determinam se a firma obtém um recurso, enquanto a estratégia de uso busca propiciar condições para a continuidade do fornecimento do recurso. De qualquer forma, nos dois casos, o *stakeholder* demanda uma mudança comportamental da firma (SABINO et. al., 2005).

O Quadro 10 apresenta a matriz desenvolvida por Frooman (1999), que se baseou nos recursos necessários à firma e estabeleceu uma relação de poder e dependência entre a organização e os *stakeholders*.

Quadro 10
Relação de dependência do *stakeholder* e organização
O *stakeholder* é dependente da firma?

A firma depende do <i>Stakeholder</i>?	Não	Sim
Não	Indireta/Retenção (Baixa interdependência)	Indireta/Uso (Poder da Firma)
Sim	Direta/Retenção (Poder do <i>Stakeholder</i>)	Direta/Uso (Alta interdependência)

Fonte: Frooman (1999, p. 200)

A matriz de Frooman (1999) indica que o relacionamento de dependência do *stakeholder* e da firma direciona a escolha da estratégia de influência. Quando há uma baixa dependência da firma em relação ao *stakeholder*, significa que o *stakeholder* passa a utilizar estratégias de influência indiretas e de retenção de recursos. Quando há uma alta dependência, o *stakeholder* utiliza estratégias diretas e de uso. Quando o relacionamento é marcado pelo poder da firma, o *stakeholder* utilizará uma estratégia de influência indireta de uso.

Gomes, Liddle e Gomes (2010) desenvolveram um modelo que se propõe a identificar como os *stakeholders* influenciam a tomada de decisão em organizações governamentais.

Intitulado de *Five-Sided*, esse modelo busca descrever e analisar o ambiente no qual ocorre a tomada de decisão em função da influência dos *stakeholders* (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010).

Essa ferramenta surgiu a partir de uma pesquisa realizada em dois países e em dois momentos diferentes: na Inglaterra, a pesquisa foi realizada nos anos de 2001 a 2004; no Brasil, a pesquisa foi realizada no período de 2005 a 2008. O intuito era simplificar o processo de gestão das organizações públicas do governo local, ou seja, as prefeituras. Salvo as devidas diferenças entre os dois países em termos de forma e sistema de governo, o modelo apresentou-se como uma ferramenta eficiente no processo de mapear o ambiente em que as organizações realizam suas atividades, bem como de identificar as fontes de influência e de interesse que devem ser considerados na elaboração das estratégias.

O modelo *Five-Sided* possui, como o próprio nome prescreve, cinco categorias de *stakeholders* dos quais podem partir influências e interferências no processo de gestão de organizações públicas. São elas: regulação, controle, legitimação, colaboração e definição de agenda. Nesse modelo, o governo local toma decisões com a “regulamentação, colaboração, orientação e inspeção de alguns *stakeholders* influentes que precisam ser levados em conta na definição das estratégias” (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010, p. 719). Conforme afirmam os autores criadores do *Five-Sided*, ao observar atentamente as conexões existentes entre as áreas de influência e a célula Tomadores de Decisão, podem-se identificar os padrões de dependência de recursos, os empecilhos institucionais e a formação de redes entre a organização pública e seus principais *stakeholders*.

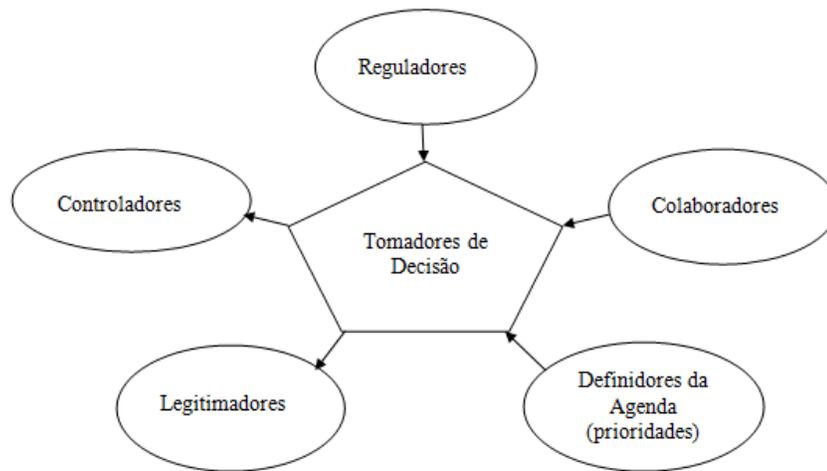


Figura 4: Modelo Five-Sided
 Fonte: Gomes; Leddile; Gomes (2010, p. 720)

A seguir, é descrita cada uma das categorias do modelo, conforme desenvolvido por Gomes, Leddile e Gomes (2010).

Na categoria Colaboradores, são identificados os agentes internos e externos que auxiliam o governo na prestação do serviço público. Segundo Gomes; Leddile; Gomes (2010), isso acontece tanto na parceria público-privada como na relação entre funcionários públicos e o próprio governo. No primeiro caso, a parceria entre o governo e organizações privadas ocorre quando a instituição pública não possui recursos suficientes para prestar o serviço com a eficiência necessária. Já no segundo caso, ocorre a relação do ‘ganha-ganha’, o funcionário necessita trabalhar para obter renda e o governo necessita do trabalho prestado pelos funcionários.

Na categoria Definidora da Agenda, níveis mais macro de governo (federal e estadual) podem exercer influência nas decisões do governo local, definindo os principais objetivos e metas. De acordo com Gomes; Leddile; Gomes (2010), a natureza da relação entre o governo local e os Definidores da Agenda pode ser explicada pelos princípios da Teoria Institucional. Segundo essa teoria, a organização deve cumprir o conjunto de regras e regulamentos provenientes de seu ambiente institucional, a fim de alcançar a legitimidade.

A categoria Legitimadores é semelhante à categoria Definidores da Agenda. Naquela são identificados autores políticos que, durante um tempo determinado, ganham poder e legitimidade para influenciar as decisões do governo local.

A influência de ordem financeira é identificada na categoria Regulamentadores, o que torna as outras esferas de governo (federal e estadual) *stakeholders* de grande influência, capaz de afetar o desempenho da organização ao reduzir ou ampliar o fluxo de verbas. Os autores destacam que cabe ao governo central/federal decidir a quantia que cada governo local irá receber, o que caracteriza um exemplo real de um recurso dependente.

Na categoria Controladores, são percebidos mecanismos formais e informais de controle na relação entre os *stakeholders* e os Tomadores de Decisão. Esses mecanismos são provenientes da necessidade de garantir que os gestores públicos prestem contas à sociedade e também da necessidade de controlar se o dinheiro público está sendo gasto de forma correta. Ressalta-se que essa relação também pode ser explicada a partir da Teoria Institucional, uma vez que é fruto de demandas sociais ou de ação de grupos de pressão.

Na realização desta pesquisa, foram utilizadas as premissas dos estudos de Mitchell, Agle e Wood (1997) e Frooman (1999), que estão baseados na categorização dos *stakeholders* de acordo com o grau de influência (FROOMAN, 1999) e de poder, legitimidade e urgência (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Ao utilizar as técnicas desenvolvidas por esses autores, foi possível identificar e categorizar os *stakeholders* que interferem na implantação do planejamento estratégico da UnB.

2.3.2 Stakeholders de universidades

Em relação às universidades, devido à complexidade da organização, é especialmente difícil identificar seus *stakeholders* e entender a relação existente entre eles. Oliva (2009) realizou um estudo no qual analisou a gestão das universidades sob a perspectiva dos *stakeholders* e concluiu que as universidades são organizações muito sensíveis à rede social de contatos externos e que há um grande número de atores envolvidos no sistema de educação superior, fatores que dificultam o gerenciamento da relação universidade-*stakeholders*.

Sabe-se que essa relação (entre as instituições universitárias e seus *stakeholders*) pode apresentar objetivos distintos e acomodar conflitos de interesse em um ambiente organizacional já caracterizado pela complexidade das interações. Alguns autores (e.g. ANDRADE, 2002; SOUSA; ALMEIDA, 2003) aconselham as organizações a buscarem a integração dos interesses

de *stakeholders* heterogêneos durante a formulação das suas estratégias, a fim de evitar ou minimizar possíveis impactos negativos que esses conflitos possam acarretar.

Além disso, a estrutura burocrática, porém descentralizada das universidades, gera grandes dificuldades no estabelecimento de estratégias e envolve maiores esforços para alcançar níveis mínimos de padronização entre as partes que compõem a estrutura. A descentralização e a competitividade existentes no ambiente universitário fazem com que as estratégias sejam fragmentadas, tornando complexo gerir o interesse de todos os interessados e alinhar os objetivos de cada um aos objetivos da instituição (OLIVA, 2009).

Mas, afinal, quais são os *stakeholders* de uma instituição de ensino superior? Considerando os trabalhos de Burrows (1999) e Jongbloed et al. (2008), pode-se afirmar que são ainda raras na literatura as investigações que, empiricamente, identificam os *stakeholders* de instituições universitárias. Mainardes et al. (2010) realizou uma busca bibliográfica e encontrou alguns estudos que identificam esses *stakeholders*, mas, segundo os autores, nem todos se focaram na teoria e alguns não utilizaram técnicas consideradas próprias para a sua identificação. O Quadro 11 apresenta um resumo dos estudos pesquisados por Mainardes et. al (2010) que tratam dos *stakeholders* das universidades.

Quadro 11
Stakeholders das universidades

<i>Stakeholders das universidades</i>	Autores
Alta gestão da universidade, reitor; conselho diretor	Burrows (1999); Duderstadt (2001); Duderstadt (2001); Costin (2001); Tam (2001); Baldwin (2002); Jongbloed, Enders e Salerno (2008)
Alunos potenciais	Baldwin (2002); Zait (2006); Slantcheva (2007); Matlay (2009)
Alunos, usuários	Burrows (1999); Macfarlane e Lomas (1999); Rosenberg (2000); Duderstadt (2001); Costin (2001); Tam (2001); Amaral e Magalhães (2002); Baldwin (2002); Zait (2006); Pachuashvili (2007); Slantcheva (2007); Jongbloed, Enders e Salerno (2008); Matlay (2009)
Auditores e avaliadores	Tam (2001), Baldwin (2002)
Comunidade acadêmica	Macfarlane e Lomas (1999); Pachuashvili (2007)
Docentes	Burrows (1999); Rosenberg (2000); Duderstadt (2001), Tam (2001); Zait (2006); Matlay (2009)

Empregadores	Burrows (1999); Macfarlane e Lomas (1999); Costin (2001); Tam (2001); Amaral e Magalhães (2002); Baldwin (2002); Zait (2006); Matlay (2009); Nishimura e Okamuro (2009)
Empresas parceiras da universidade	Burrows (1999); Matlay (2009); Nishimura e Okamuro (2009)
Ex-alunos	Rosenberg (2000); Costin (2001); Zait (2006); Jongbloed, Enders e Salerno (2008)
Família dos alunos	Rosenberg (2000); Amaral e Magalhães (2002); Pachuashvili (2007); Slantcheva (2007)
Funcionários (não docentes)	Burrows (1999); Rosenberg (2000); Duderstadt (2001); Duderstadt (2001); Tam (2001); Jongbloed, Enders e Salerno (2008); Matlay (2009)
Governo	Burrows (1999); Macfarlane e Lomas (1999); Rosenberg (2000); Duderstadt (2001), Tam (2001); Amaral e Magalhães (2002); Amaral e Magalhães (2002); Slantcheva (2007); Jongbloed, Enders e Salerno (2008); Matlay (2009)
Grupos de interesse (grupos empresariais, sindicatos, conselhos profissionais, instituições religiosas, partidos políticos, intermediários financiadores, doadores)	Macfarlane e Lomas (1999); Duderstadt (2001); Tam (2001); Baldwin (2002); Pachuashvili (2007); Slantcheva (2007); Jongbloed, Enders e Salerno (2008); Matlay (2009)
Incubadora de empresas	Nishimura e Okamuro (2009)
Mídia, imprensa	Duderstadt (2001); Zait (2006); Slantcheva (2007)
Movimentos sociais	Jongbloed, Enders e Salerno (2008)
Organizações internacionais	Pachuashvili (2007)
Órgãos reguladores (governamentais ou não)	Burrows (1999)
Outras instituições de ensino superior	Burrows (1999); Amaral e Magalhães (2002); Slantcheva (2007); Nishimura e Okamuro (2009)
Sociedade	Burrows (1999); Macfarlane e Lomas (1999); Rosenberg (2000); Amaral e Magalhães (2002), Baldwin (2002); Slantcheva (2007)

Quadro 11: *Stakeholders* das universidades
 Fonte: adaptado de Mainardes et. al (2010)

Para fins do presente estudo, foram investigados os *stakeholders* que exercem influência no processo de implantação do planejamento estratégico na UnB. Acredita-se que compreender até que ponto certo *stakeholder* é capaz de influenciar as estratégias organizacionais é um dado

relevante à compreensão do processo de implantação do planejamento. Afinal, para que os tomadores de decisão possam planejar as ações e implantar as estratégias, objetivos e diretrizes da organização, é relevante conhecer quais são os atores, internos e externos à instituição, que influenciam o contexto organizacional (PINTO; OLIVEIRA, 2004).

3 METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é apresentar o desenho da pesquisa realizada, suas características, forma e procedimentos, bem como as escolhas relativas à coleta e à análise dos dados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Vergara (2006) afirma que, ao se discutir a escolha de uma metodologia de pesquisa, é fundamental ter em mente o que se pretende pesquisar e o que se espera descobrir e aprender com a pesquisa. Pensar nessas questões conduz à necessidade de explicitação do paradigma que se escolhe para olhar o mundo.

O paradigma escolhido para o desenvolvimento deste estudo é o fenomenológico, uma vez que, ao se estudar a implantação do planejamento estratégico na UnB, assume-se a realidade estudada como subjetiva e múltipla, conforme a visão dos participantes do estudo. Roesch (2006) explica que a tradição fenomenológica parte da perspectiva de que a realidade não é objetiva, mas sim socialmente construída. Nesse contexto, a tarefa do cientista social não é apenas levantar fatos e medir a frequência de certos padrões, mas apreciar diferentes construções e significados que os atores pesquisados atribuem a sua experiência.

Em relação aos objetivos, o estudo é descritivo. A pesquisa descritiva, como o próprio nome indica, tem a preocupação de aprofundar a descrição de determinado fenômeno ou área de interesse (TRIVIÑOS, 2008).

No que se refere à dimensão do tempo, o recorte é longitudinal. Para Cooper e Schindler (2003), os estudos longitudinais permitem o acompanhamento da dinâmica histórica de determinado fenômeno, representando uma importante ferramenta de análise de comportamentos, mudanças e padrões. A implantação do planejamento estratégico da UnB foi pesquisada a partir de 2002, ano em que ocorreu a integração de unidades acadêmicas e administrativas ao Sistema de Planejamento da Universidade. Entretanto, ressalta-se que não se pretende avaliar aqui um ciclo específico de planejamento, uma vez que não se questionam as

estratégias e objetivos definidos pela alta administração para um determinado período, mas sim a forma como a sistemática do planejamento estratégico está implantada na Universidade.

A abordagem do estudo é predominantemente qualitativa. Richardson (1999, p. 80) afirma que:

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

No paradigma da pesquisa qualitativa, fica salientado que o estudo dos fenômenos sociais tem como foco os significados dos sujeitos que os constroem, o que requer partir-se do princípio de que o estudo precisa também ser analisado na perspectiva dos sujeitos (PATRÍCIO et al., 1999). Esse pressuposto orientou a conduta da pesquisadora no desenho da pesquisa, na coleta e análise dos dados: buscou-se compreender o planejamento estratégico da Universidade de tal forma que permitisse avaliar seu processo de implantação na instituição a partir das experiências e conhecimentos dos gestores e de documentos cedidos pela organização.

Foram utilizados instrumentos qualitativos e quantitativos na coleta dos dados, com o intuito de melhor atender aos objetivos da pesquisa, conforme detalhado na seção 3.3. Trivinõs (2008, p. 111) escreve que “o estudo de caso qualitativo pode ter apoio quantitativo”.

Nesse sentido, Richardson (1999) argumenta que o aspecto qualitativo de uma investigação pode estar presente em informações colhidas por instrumentos quantitativos, não obstante perderem seu caráter qualitativo quando transformadas em dados quantificáveis, na tentativa de assegurar a exatidão no plano dos resultados.

Assim, para o objetivo específico, que prevê a análise dos *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico na UnB, decidiu-se por uma metodologia quantitativa, a partir do uso de uma escala contínua de cinco pontos, também conhecida como escala do tipo Likert (HAIR Jr. et. al., 2005).

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, operado por meio de pesquisa documental e levantamento de opinião. Segundo Yin (2010), o estudo de caso é uma estratégia que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto. Difere, pois, dos delineamentos experimentais no sentido de que estes divorciam o fenômeno em estudo do ambiente em que se encontra inserido.

Acredita-se que o estudo de caso é a melhor estratégia para o desenvolvimento deste trabalho, visto que se pretende estudar a implantação do planejamento estratégico na UnB de forma holística e profunda. Segundo Hartley (1994), o ponto forte dessa técnica reside na capacidade de explorar processos sociais à medida que estes se desenrolam na organização. Seu emprego permite uma análise processual, contextual e longitudinal das várias ações e significados que se manifestam e são construídos em uma determinada realidade organizacional (HARTLEY, 1994).

De acordo com Lüdke e André (1986), o estudo de caso é escolhido quando se quer estudar algo singular, que tenha valor em si mesmo. Nesse ponto, evidencia-se a validade interna da pesquisa. Os resultados produzidos por essa pesquisa não poderão ser generalizados, uma vez que a preocupação central está na compreensão de instância singular.

3.2 Coleta de Dados

Segundo Yin (2010), um ponto forte da coleta de dados do estudo de caso é a oportunidade de usar diferentes instrumentos de coleta. Para esse autor, a necessidade de usar fontes múltiplas de evidência excede muito a dos outros métodos de pesquisa, porque permite ao investigador abordar uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais. Yin (2010) cita seis fontes de evidências como as mais comumente utilizadas na realização dos estudos de caso: documentos, arquivos gravados, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos.

Neste trabalho, foram realizadas entrevistas como fonte de dados primários e a análise de documentos como fonte de dados secundários, além da aplicação de formulário construído a partir dos estudos de Frooman (1999) e Mitchell, Agle e Wood (1997).

Os documentos institucionais cedidos pela organização e utilizados na pesquisa documental (objetivo específico 1) foram: Relatórios de Gestão de 2002 a 2012, Relatórios de Autoavaliação de 2005 a 2012, Manual de Planejamento (2007), Bases do Planejamento Estratégico e Tático dos Ciclos de 2006 a 2010 e de 2011 a 2015 (versão preliminar de setembro de 2011), Relatório de Avaliação da Gestão de Planejamento, Orçamento, Contabilidade e Finanças (2010) e atas dos Seminários de Planejamento de 2003 a 2010. Essa etapa foi

especialmente relevante para a descrição do planejamento estratégico da UnB (objetivo específico 1).

Para o objetivo específico 2 – analisar os *stakeholders* envolvidos na implantação das estratégias da Universidade a partir do seu planejamento estratégico –, foi desenvolvido um formulário não disfarçado a partir dos estudos de Mitchell, Agle e Wood (1997) e de Frooman (1999). De acordo com Hair Jr. et al. (2005), em instrumentos estruturados não disfarçados, o participante da pesquisa tem conhecimento sobre o objetivo do estudo e são utilizadas principalmente questões fechadas.

O formulário possui duas partes distintas:

i) a primeira parte objetivou confirmar os dezesseis grupos extraídos da fase exploratória como *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico na UnB. Para isso, foram desenvolvidas três questões. A primeira consiste em solicitar aos participantes que confirmem se cada elemento extraído da fase exploratória é de fato *stakeholder* da implantação do planejamento estratégico na UnB. A segunda questão procurou verificar o grau de influência de cada *stakeholders* (baixo, médio ou alto). A terceira buscou conferir se cada um dos *stakeholders* confirmados influencia a implantação do planejamento da Universidade, é influenciado por ela, ou ambas as alternativas, em uma adaptação da Matriz de Frooman (1999).

Conforme descrito acima, nesta primeira parte, optou-se por uma escala não métrica do tipo categórica. De acordo com Hair Jr. et al (2005, p. 191), “escalas não métricas são consideradas um instrumento de mensuração ordinal, pois os objetos são avaliados de uma maneira ordenada e, na maior parte das vezes, refletem preferência ou importância”. Já as escalas categóricas são escalas de opinião nominalmente mensuradas que possuem duas ou mais categorias de resposta (HAIR Jr. et al, 2005).

ii) a segunda parte procurou identificar o poder de cada um dos *stakeholders*, a legitimidade de suas demandas e a urgência da UnB em atender as suas solicitações (conforme a tipologia de Mitchell, Agle e Wood, 1997). Para alcançar esse objetivo, capaz de classificar em termos de importância os *stakeholders* (MAINARDES et al, 2010), foram apresentadas três afirmações, nas quais os participantes indicaram seu grau de concordância por meio de uma escala de diferencial semântico de cinco pontos (escala do tipo Likert).

A escala Likert é uma escala não comparativa, do tipo itemizada, na qual o respondente assinala um único item, de acordo com seu grau de concordância (MALHOTRA, 2006). Optou-se por utilizar uma escala Likert de cinco níveis. Mattar (2005) explica que a cada nível de resposta é

atribuído um número que reflete a direção da atitude dos respondentes em relação a cada afirmação. A pontuação total da atitude de cada respondente é dada pela somatória das pontuações obtidas.

Importa destacar que, antes da aplicação do formulário, durante a entrevista semiestruturada, o conceito de *stakeholder* segundo Freeman (1984) foi previamente apresentado, de modo que o participante tivesse uma percepção correta da definição assumida neste estudo. Assim também foi feito com os conceitos de influência, poder, legitimidade e urgência, que foram apresentados de acordo com a definição de Mitchell, Agle e Wood (1997). Optou-se pela não realização de um pré-teste, uma vez que o instrumento criado para a análise dos *stakeholders* foi aplicado de forma presencial pela própria pesquisadora, que se encontrava disponível para o esclarecimento de dúvidas durante a aplicação, minimizando, dessa forma, erros relacionados à falta de compreensão por parte dos entrevistados.

A figura 5 apresenta as duas partes do formulário desenvolvido para esta pesquisa:

Primeira Parte		influencia a implantação do PE na UnB?		Qual é a Intensidade da influência na implantação do P.E?			Só influencia a Implantação do PE	Só é Influenciado pela Implantação do PE	Influencia e é influenciado pela implantação do PE
		Sim	Não	baixa	média	alta			
STAKEHOLDERS									

Segunda Parte		Possui PODER na implantação do PE					Suas solicitações são LEGÍTIMAS (consideradas) para a implantação do PE					Há URGÊNCIA da UnB em atender suas solicitações				
		Discordo totalmente			Concordo Totalmente		Discordo Totalmente			Concordo Totalmente		Discordo Totalmente			Concordo Totalmente	
STAKEHOLDERS		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

Figura 5: Modelo do formulário utilizado na pesquisa

Fonte: elaborado pela autora a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997) e Frooman (1999)

Ressalta-se que, para esse objetivo, fez-se necessário realizar uma primeira etapa exploratória, com vistas a levantar uma lista dos *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico. Nessa etapa, foram realizadas 24 entrevistas com gestores de diferentes áreas, administrativas e acadêmicas, pertencentes ao Sistema de Planejamento (Anexo A). Primeiro, a definição de *stakeholder* conforme Freeman (1984) foi apresentada e, em seguida, cada participante foi questionado sobre quais seriam os *stakeholders* do processo de implantação do planejamento estratégico da Universidade. Cada um pôde listar abertamente os atores que influenciam esse processo, conforme sua percepção e experiência. Foram considerados todos os *stakeholders* citados por, no mínimo, dois gestores. Ao final, obteve-se uma lista com dezesseis *stakeholders*, apresentados no Quadro 12 e investigados neste trabalho.

Quadro 12
Stakeholders UnB

<i>Stakeholders da implantação do planejamento estratégico na UnB</i>
Alta administração (reitor, vice-reitor e deanos)
Alunos
Conselhos da UnB (Consuni, Cepe, CAD e respectivas câmaras)
Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO)
Diretores de faculdades/institutos e chefes de departamento
Diretores/gestores de unidades administrativas
Empresas e outras organizações públicas que fazem parcerias com a UnB
Governo
Ministério da Educação (MEC)
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
Órgãos externos de controle (TCU, CGU)
Outras IFES
Professores
Servidores técnico-administrativos
Sindicatos e associações
Sociedade

Para os demais objetivos (*cf.* Quadro 13), os dados foram coletados a partir de entrevistas semiestruturadas sequenciais com respostas em aberto, que é a prática mais comum em estudos que utilizam o método de saturação teórica, detalhado na próxima seção (THIRY-CHERQUES, 2009). Nas entrevistas semiestruturadas, o pesquisador organiza um conjunto de questões sobre o tema pesquisado, mas permite que o entrevistado fale sobre outros assuntos que surjam como desdobramentos do tema principal (PÁDUA, 2007).

Apresenta-se no Quadro 13 a relação entre os objetivos específicos e as questões e

procedimentos adotados neste estudo. O instrumento utilizado encontra-se no Anexo B.

Quadro 13
Questões e procedimentos da pesquisa

Objetivos específicos	Questões e procedimentos
1. Descrever o processo de planejamento estratégico implantado na UnB	Leitura e análise de documentos institucionais
2. Analisar os <i>stakeholders</i> envolvidos na implantação das estratégias da Universidade a partir do seu planejamento estratégico	Aplicação de formulário elaborado a partir de Frooman (1999) e Mitchel, Agle e Wood (1997)
3. Identificar barreiras e facilitadores à implantação do planejamento estratégico na Universidade	Entrevista semiestruturada. Perguntas: 1) Como o planejamento estratégico é utilizado nas decisões da sua unidade? 2) Quais são as barreiras à implantação do planejamento estratégico? Dê exemplos. 3) Quais são os facilitadores à implantação do planejamento estratégico? Dê exemplos. 8) Que sugestões teria para o aperfeiçoamento da implantação do planejamento estratégico na Universidade?
4. Verificar a eficácia da implantação do planejamento estratégico na instituição	Entrevista semiestruturada. Perguntas: 1) Como o planejamento estratégico é utilizado nas decisões da sua unidade? 4) Como percebe a relação entre o objetivo previsto e o resultado obtido na sua unidade? 5) Na sua percepção, todos os objetivos planejados são implantados? O que o leva a pensar assim? 6) Há objetivos que são implantados que não foram planejados? O que o leva a pensar assim? 7) Como avalia a implantação do PE da UnB na sua unidade? O que o leva a pensar assim?

3.3 Procedimento de Escolha dos Participantes

As decisões relativas à amostragem oscilam entre os objetivos de cobrir um campo da forma mais ampla possível e de realizar análises com a maior profundidade possível (FLICK, 2004). Sabe-se que a importância da escolha dos participantes do estudo se relaciona estreitamente ao conceito de validade científica. A forma de constituição de um subconjunto representativo do contexto sob investigação, ou seja, da realidade empírica pesquisada, é um importante recurso de validação de estudos científicos, uma vez que os dados emergem

fundamentalmente dos elementos que compõem tal subconjunto. A determinação desse subconjunto transcorre paralelamente à de outros elementos cruciais de validação científica, tais como: o desenho da pesquisa, o recorte do objeto e formulação do problema, a escolha dos instrumentos de coleta de dados e os quadros de referenciais teóricos de interpretação dos resultados (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2007).

A população do presente estudo compreendeu as unidades administrativas e acadêmicas da UnB que estão inseridas no planejamento estratégico da instituição. No ano de realização deste estudo, o Sistema de Planejamento (Sisplan) da UnB contava com 69 unidades, distribuídas em 42 administrativas e 27 acadêmicas. A amostra de unidades foi definida por meio do método de saturação teórica, e os gestores entrevistados foram escolhidos a partir do cargo que exercem, do conhecimento prático que possuem e da competência para atuar no planejamento da unidade administrativa ou acadêmica à qual está vinculado, conforme cadastrado no Sisplan.

Segundo Flick (2009), a amostragem em pesquisas qualitativas é uma forma de estabelecer um conjunto de casos (pessoas), eventos (lugares e situações) ou materiais (documentos) deliberadamente selecionados para compor um *corpus* empírico, com vistas a estudar um fenômeno. Para esse autor, a amostra é rígida, quando o número de casos é definido previamente, em função de uma distribuição em relação a determinadas características (idade, sexo, etnia, função, tempo de serviço, classe econômica, etc.); e flexível, quando o número de casos é estabelecido no momento em que o pesquisador conclui que o campo de investigação, em função do material empírico produzido, foi suficientemente abordado. Ressalta-se que uma forma não exclui a outra e ambas (rígida e flexível) poderão ser combinadas na determinação de uma amostra. Assim, conforme a classificação de Flick (2009), a seleção da amostra desta pesquisa é classificada como rígida, quanto às características e ao cargo que o participante deve possuir para fazer parte do estudo; e flexível, em relação ao número de participantes, uma vez que foi necessário encontrar um padrão – o ponto de saturação – para determinar o número de entrevistas necessárias.

Para alcançar esse padrão, foi utilizado o método de amostragem por saturação. De acordo com Fontanella, Ricas e Turato (2007), a amostragem por saturação é uma ferramenta conceitual frequentemente empregada nos relatórios de investigações qualitativas em diferentes áreas. É usada para estabelecer ou fechar o tamanho final de uma amostra e estudo,

interrompendo a captação de novos componentes. Nessa técnica, o fechamento amostral é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados. Em outras palavras, as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados coletados. Quaisquer dados novos apenas se somariam, de maneira mínima, às variações dos padrões principais já coletados (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2007).

Não existem instrumentos matemáticos ou lógicos de delimitação prévia do ponto de saturação e, por consequência, do número de entrevistas requerido. Também não há como afirmar, com certeza, se o ponto de saturação será atingido em um número praticável de observações (STRATUSS; CORBIN, 2008). Neste estudo, para determinar a ordem das unidades participantes do estudo, realizou-se um sorteio, considerando as características de uma amostra probabilística estratificada, ou seja, na qual a população é composta por estratos bem definido e cuja possibilidade de participação é a mesma para cada unidade (RICHARDSON, 1999). Assim, separaram-se as unidades administrativas e acadêmicas e realizou-se um sorteio, obtendo-se duas listas: uma para as unidades administrativas e outra para as unidades acadêmicas. As entrevistas ocorreram de forma intercalada entre as unidades acadêmicas e administrativas, respeitando-se a ordem do sorteio (as listas completas das unidades que integram o Sisplan e a ordem do sorteio encontram-se no Anexo C). Esse critério foi aplicado para evitar que um dos estratos pudesse ter um peso maior nos resultados do estudo.

Quanto ao cargo e à função dos respondentes, tomou-se o devido cuidado para se entrevistar apenas gestores que participassem ativamente das etapas de planejamento da unidade, de forma que a amostra fosse a mais qualificada possível, pois, conforme afirma Neves (1996), em estudos qualitativos, os resultados encontrados dependerão em alto grau da perspectiva dos participantes da situação estudada. Para isso, averiguaram-se, na Diretoria de Planejamento da UnB, os gestores responsáveis pelo planejamento de cada setor, de acordo com o cadastro no Sisplan. Dos dezesseis entrevistados, nove são professores que exercem cargos administrativos e sete são servidores técnico-administrativos da Universidade. Participaram da pesquisa gestores de nove unidades administrativas e de sete unidades acadêmicas. O Quadro 14 refere-se à relação e ao perfil dos participantes da pesquisa.

Quadro 14
Participantes da pesquisa

Entrevistados				
Sigla	Unidades administrativas e acadêmicas	Cargo	Tempo de atuação no planejamento estratégico	Tempo de vínculo profissional com a UnB
E1	Cespe	Assessor Técnico	4 anos	28 anos
E2	Faculdade de Educação	Diretora	3 anos	26 anos
E3	Decanato de Planejamento e Orçamento	Analista de Planejamento	3 anos	4 anos
E4	Instituto de Humanas	Administrador	1 ano e 6 meses	2 anos
E5	Prefeitura do <i>Campus</i>	Diretor de Administração e Logística	1 ano	30 anos
E6	Faculdade de Comunicação	Diretor	5 anos	20 anos
E7	Biblioteca Central	Vice-Diretor	2 anos	28 anos
E8	Instituto de Biologia	Diretor	6 anos	25 anos
E9	Decanato de Extensão	Diretora Técnica de Extensão	2 anos e 6 meses	30 anos
E10	Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia	Diretor	3 anos	16 anos
E11	Assessoria de Assuntos Internacionais	Diretor	4 anos e 6 meses	10 anos
E12	Decanato de Assuntos Comunitários	Decano	1 ano	18 anos
E13	Instituto de Química	Diretor	2 anos	18 anos
E14	Centro de Informática	Gestor de Recursos e Tecnologia da Informação	1 ano e 2 meses	18 anos
E15	Instituto de Psicologia	Diretor	6 anos	23 anos
E16	Decanato de Pós-Graduação	Diretora de Desenvolvimento Institucional e Inovação	2 anos e 4 meses	10 anos

Os gestores que não manifestaram interesse em participar da pesquisa ou dela não participaram por algum empecilho foram substituídos pela unidade sequencial, conforme ordem determinada por sorteio. Importa ressaltar que as unidades Faculdade de Planaltina, Faculdade do Gama e Faculdade de Ceilândia não participaram das entrevistas por serem centros de custo recentes na estrutura da UnB e, devido a isso, ainda estão passando pelo início do processo de implantação do planejamento estratégico, não tendo concluído nenhum ciclo de planejamento.

A parte quantitativa do estudo é referente ao objetivo específico de analisar os *stakeholders* envolvidos na implantação das estratégias da Universidade (objetivo específico 2), conforme já evidenciado. A amostra foi mantida para as duas abordagens do estudo, ou seja, o questionário foi aplicado durante a entrevista semiestruturada com os mesmos participantes, possibilitando o cruzamento de informações coletadas na entrevista e nos formulários.

3.4 Análise e Tratamento dos Dados

Como consequência da adoção de duas estratégias de coleta de dados combinadas, também a análise de dados foi feita de duas formas distintas e complementares. A primeira envolveu a análise de conteúdo e refere-se aos objetivos específicos 1, 2 e 3; e a segunda forma implicou a análise do banco de dados formado a partir dos formulários aplicados e refere-se ao objetivo específico 2; a análise dos dados se deu por meio de medidas de frequência e por escala de classificação somada.

3.4.1 Análise de conteúdo

Neste estudo, foram utilizadas quatro categorias, cada uma relacionada a um objetivo específico. Strauss e Corbin (2008, p. 114) definem categorias como “conceitos derivados de dados, que representam os fenômenos”. Ou seja, representam questões, problemas e assuntos importantes para aquilo que está sendo estudado (STRAUSS; CORBIN, 2008). Flick (2009) diferencia categorização de codificação. Segundo esse autor, a codificação é essencialmente descritiva, representa a identificação e o registro de passagens de texto ou outros itens dos dados que exemplificam a mesma ideia teórica e descritiva. Já a categorização envolve o afastamento da descrição para um nível mais categórico, analítico e teórico de codificação. Esse autor sugere que o desenvolvimento da teoria passa pela formulação de redes de categorias e de suas inter-relações.

O Quadro 15 apresenta a relação entre os objetivos específicos e as categorias determinadas para este estudo.

Quadro 15
Categorias pesquisadas

Objetivos específicos	Categorias	Referências
1. Descrever o processo de planejamento estratégico implantado na UnB	Processo de planejamento estratégico na UnB	Documentos institucionais; Mintzberg, Ahlstrand, Lampel (2000); Trigueiro (1999); Meyer Jr. (1988; 2005)
2. Analisar os <i>stakeholders</i> envolvidos na implantação das estratégias da Universidade a partir do seu planejamento estratégico	<i>Stakeholder</i>	Oliva (2009); Gomes, Liddle, Gomes (2010); Frooman (1999); Michell, Agle, Wood (1997); Mainardes et al. (2010); Neave (2000); Burrows (1999)
3. Identificar barreiras e facilitadores à implantação do planejamento estratégico na Universidade	Barreiras e facilitadores	Araújo (1996); Baldrige (1991); Muriel (2006); Moritz et al (2012); Ansoff, McDonnell (1993); Hardy, Fachin (2000); Meyer Jr (1988); Mitchell, Agle e Wood (1997), Weick (1983), Wright; Kroll; Parnell (2011)
4. Verificar a eficácia da implantação do planejamento estratégico na instituição	Eficácia	Araújo (1996); Trigueiro (1999); Hardy, Fachin (2000); Wright; Kroll; Parnell (2011); Meyer Jr. (1988); Motta (2002); Bryson (1995); Ansoff,; McDonnell (1993)

O método análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2006), pode ser definido como um conjunto de técnicas de análise de comunicação que visa, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo, obter indicadores (quantitativos ou não) que viabilizem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção das mensagens. Assim, uma etapa crucial na análise de conteúdo é a categorização. Conforme afirma Weber (1990, p. 70), “a análise de conteúdo usa diversos procedimentos para levantar inferências válidas a partir de um texto”. Para esse autor, o referido método busca classificar palavras, frases ou mesmo parágrafos em categorias de conteúdo, sendo que cabe ao pesquisador interpretar e explicar os resultados por meio de teorias relevantes.

Para as categorias **barreiras e facilitadores** e **eficácia**, utilizaram-se a análise de conteúdo, para classificar as informações coletas nas entrevistas possibilitando interpretá-las à luz da teoria, e o método de saturação teórica, para indicar o ponto no qual as informações começaram a se repetir e não acrescentaram novas propriedades às categorias (THIRY-

CHERQUES, 2009).

O Quadro 16 apresenta os resultados em termos do ponto de saturação.

Quadro 16
Saturação das respostas

Categorias	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16
Barreiras e facilitadores	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Eficácia	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Em relação ao Quadro 16, na primeira linha consta o número da entrevista; na primeira coluna, estão as categorias pesquisadas e nas demais células foram atribuídos o valor de 1 (um) para informar que há nova informação e 0 (zero) para indicar que não foi introduzida nenhuma nova informação na respectiva entrevista. Na entrevista E12, verificou-se que, para ambas as categorias, não surgiram novas informações, fato confirmado com a realização de novas entrevistas. Thiry-Cherques (2009) recomenda que sejam feitas mais duas entrevistas após encontrado o ponto de saturação, para uma necessária confirmação. Neste estudo, optou-se por realizar mais quatro entrevistas, a fim de se ter uma margem de segurança em relação à saturação das informações.

3.4.2 Análise dos formulários

Apesar de o número de participantes da pesquisa (n) corresponder a 23 % da população total (69 unidades), o n = 16 é considerado uma amostra pequena para análises estatísticas. Apesar disso, foi possível extrair informações que se julgam relevantes em relação aos *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico na instituição.

Para o tratamento dos dados, foram utilizadas medidas de frequência.

Na primeira parte do formulário, que representa uma adaptação da matriz desenvolvida por Frooman (1999), considerou-se o somatório das respostas para medir a intensidade da influência de cada *stakeholder* e o grau de dependência entre os *stakeholders* e a Universidade.

Já para a segunda parte, desenvolvida com base no modelo de Mitchel, Agle e Wood (1997), as escalas foram somadas e categorizadas conforme a tendência positiva ou negativa da maior parte das respostas (discordo ou concordo). Para essa parte, optou-se pela utilização da

escala Likert, com o propósito de obter uma representação numérica do que seriam as percepções de poder, legitimidade e urgência dos entrevistados em relação a cada *stakeholder*. De acordo com Pereira (1999), a escala Likert é capaz de representar diferentes graus de manifestação das pessoas com um bom grau de confiabilidade, apresentando uma relação adequada entre a precisão (diz respeito à fineza com que se realiza a medida) e a acurácia (diz respeito à validade ou capacidade da medida em representar bem o objeto medido) da mensuração, com a necessária fidedignidade. Fixadas essas informações, apresenta-se a síntese da metodologia deste estudo no Quadro 17.

Quadro 17
Metodologia do estudo

Problema: Como ocorre a implantação do planejamento estratégico na UnB?				
Objetivo Geral: Avaliar a implantação do planejamento estratégico na UnB.				
Objetivos específicos				
1. Descrever o processo de planejamento estratégico implantado na UnB.	2. Analisar os <i>stakeholders</i> envolvidos na implantação das estratégias da Universidade a partir do seu planejamento estratégico.	3. Identificar barreiras e facilitadores à implantação do planejamento estratégico na Universidade.	4. Verificar a eficácia da implantação do planejamento estratégico na instituição.	
Operacionalização da pesquisa				
Autores	Documentos institucionais; Baldrige (1977; 1983); Arguin (1989); Araújo (1996); Birnbaum (1988); Bryson (1995); Meyer Jr. (1988); Hardy e Fachin (2000)	Oliva (2009); Gomes, Liddle, Gomes (2010); Frooman (1999); Michell, Agle, Wood (1997); Mainardes et al. (2010); Neave (2000); Burrows (1999)	Araújo (1996); Baldrige (1991); Muriel (2006); Moritz et al (2012); Ansoff, McDonnell (1993); Hardy, Fachin (2000); Meyer Jr (1988); Mitchell, Agle e Wood (1997), Weick (1983), Wright; Kroll; Parnell (2011)	Araújo (1996); Trigueiro (1999); Hardy, Fachin (2000); Wright; Kroll; Parnell (2011); Meyer Jr. (1988); Motta (2002); Bryson (1995); Ansoff, McDonnell (1993)
Abordagem	Qualitativa	Quantitativo	Qualitativa	Qualitativo
Método para escolha dos participantes	-----	Os mesmos participantes dos objetivos específicos 3 e 4	Saturação teórica	Saturação teórica
Técnica para coleta dos dados	Pesquisa documental	Formulário elaborado a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997) e Frooman (1999)	Entrevista semiestruturada	Entrevista semiestruturada
Técnica de análise dos dados	Análise de conteúdo	Medidas de frequência (estatística descritiva)	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo
Categorias	Processo de planejamento estratégico na UnB	<i>Stakeholders</i>	Barreiras e facilitadores	Eficácia

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo são apresentadas as discussões relativas aos achados da pesquisa. Ele está organizado em quatro seções. Inicialmente, descreve-se o processo de planejamento estratégico adotado pela UnB, fruto da pesquisa documental realizada. A segunda seção apresenta os resultados relativos à análise dos *stakeholders* do processo de implantação do planejamento estratégico na Universidade e a categorização destes conforme o seu grau de importância. Após essa análise, na terceira seção, as barreiras e os facilitadores do processo são apresentados e discutidos à luz da teoria. Por fim, apresentam-se os resultados relativos à eficácia do processo.

4.1 O Processo de Planejamento Estratégico da UnB

Conforme apontam os documentos pesquisados, a UnB teve diferentes ciclos de gestão do planejamento institucional ao longo de sua existência. Até meados da década de 1960, a criação e implantação de institutos e faculdades seguiu o plano original elaborado pela equipe de Darcy Ribeiro, primeiro reitor da Universidade. Esse plano caracterizava-se pela tentativa de instauração de instrumentos inovadores de gestão que garantissem à instituição autonomia em relação à Administração Federal e reduzissem a possibilidade de ingerência política e de ameaça à autonomia universitária. Essa foi uma fase de intenso crescimento e de implantação acelerada do projeto acadêmico original.

Após a mudança de governo ocorrida no País, em 1964, a gestão da UnB sofreu modificações: manteve-se a defesa da autonomia, mas, internamente, novos processos foram introduzidos, visando tornar mais eficiente a gestão universitária. Nesse período, algumas unidades foram reestruturadas e o Plano Diretor original teve a sua implantação suspensa.

Nas décadas seguintes, a Universidade adotou um sistema de gestão centralizado, cujos instrumentos básicos buscavam maior eficiência e controle em sua execução. Durante mais de quinze anos, a UnB permaneceu, basicamente, com a mesma estrutura acadêmica e administrativa.

O processo de redemocratização do País, ocorrido na década de 1980, refletiu-se de imediato na gestão da UnB. Internamente, a criação de novas unidades foi estimulada, o Plano Diretor foi retomado – ainda que não tenha sido de forma explícita – e algumas unidades (acadêmicas e administrativas) que já haviam sido planejadas começaram a funcionar.

No período de 1985 a 2002, três equipes com orientação gerencial distinta dirigiram a UnB: foram dois ciclos de crescimento intercalados por um período de reorganização interna. Em 1985, a proposta de crescimento e reestruturação da Universidade foi apoiada pela primeira tentativa de introdução de um planejamento estratégico na instituição. O processo iniciado em 1985 estimulou a reorganização administrativa da UnB, mas não conseguiu garantir a implantação de um sistema de planejamento que apoiasse a sua gestão. Ao longo desse período, os gestores universitários enfrentaram dificuldades na reformulação do planejamento institucional identificado pela comunidade como instrumento de controle e coerção.

Apenas em 2002, foi implantado o Sistema de Planejamento Institucional (Sisplan) na UnB, que contempla os ciclos plurianuais de planejamento, concebidos a partir de um plano estratégico. Desde a sua implantação, a UnB atravessou dois ciclos plurianuais: 2002 a 2006 e 2006 a 2010.

A partir da sua criação até o ciclo atual de planejamento, o Sisplan passou por adaptações. Trata-se de um sistema complexo, com instrumentos de elaboração e controle, alguns criados para cumprir as exigências externas dos órgãos de controle da Administração Federal, outros voltados para o atendimento das demandas internas da instituição. No momento em que esta pesquisa foi realizada, o PDI da Universidade e, por conseguinte, o próprio Sisplan encontravam-se em fase de reformulação, os documentos e instrumentos de planejamento para o quinquênio 2011-2015 não estavam finalizados e ainda não haviam sido discutidos nos conselhos deliberativos da UnB (Consuni, Cepe, CAD e respectivas câmaras). Por esse motivo, optou-se por descrever o Sistema de Planejamento conforme, principalmente, o último ciclo implantado na Universidade (2006 a 2010), cujos instrumentos de planejamentos se encontravam disponíveis à pesquisa, e, na medida do possível, acrescentar as alterações que estão programadas para o próximo quinquênio.

4.1.1 Elementos do planejamento estratégico da UnB

O processo de planejamento da UnB abrange os níveis estratégico, o tático e o operacional, como normalmente ocorre nos diversos tipos de organização existentes. O planejamento estratégico, elaborado pela administração superior, define a missão, os valores, os objetivos e as diretrizes institucionais. O planejamento tático define os objetivos a serem alcançados, a longo e médio prazos, pelas unidades integrantes do Sistema de Planejamento.

No planejamento operacional, os planos elaborados são detalhados anualmente, configurando as metas a serem alcançadas em cada um dos projetos elaborados.

A arquitetura do Sistema de Planejamento da Fundação Universidade de Brasília (Sisplan), ciclo de 2006 a 2010 (último ciclo implantado na Universidade), é representada na figura a seguir.

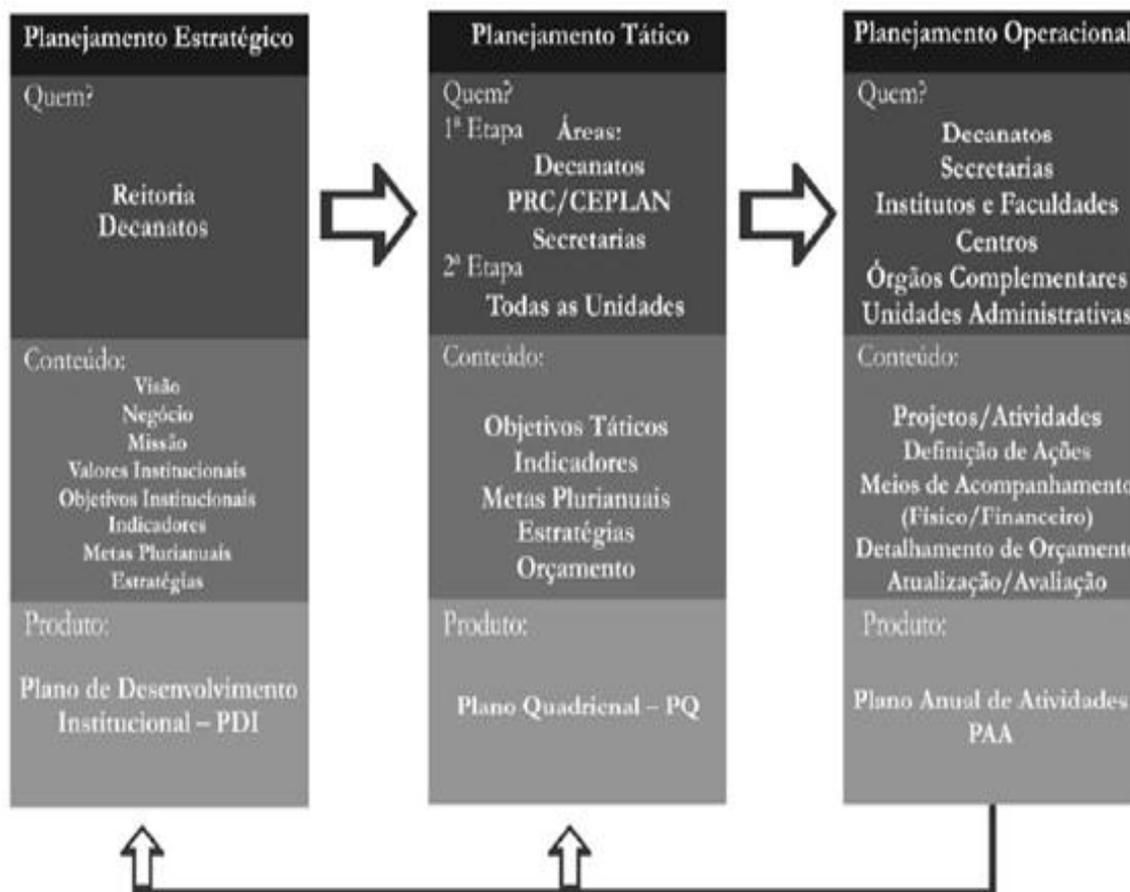


Figura 6: Estrutura e fluxo de atualização do Sistema de Planejamento da Universidade de Brasília 2006-2010
Fonte: Manual do Sistema de Planejamento, FUB, 2007, p. 10

O Sisplan contém as propostas de atuação da UnB e da Fundação Universidade de Brasília – FUB, sua mantenedora¹ Ele abrange os planos estabelecidos para um ciclo de planejamento quinquenal, coincidindo o último ano do ciclo com o primeiro ano de um reitorado. No ciclo de 2006 a 2010, foram nove os instrumentos que integravam o Sisplan: cinco relacionados à elaboração, à atualização e ao acompanhamento dos planos institucionais elaborados pelas unidades administrativas e acadêmicas e quatro associados à avaliação das atividades desenvolvidas, tanto pelas unidades quanto pela instituição.

¹ Conforme consta no seu Estatuto, a FUB é uma entidade pública, não governamental, administrativa e financeiramente autônoma, instituída pela Lei n. 3.998, de 15 de dezembro de 1961, tendo por objetivo criar e manter a UnB.

Os instrumentos associados à elaboração do planejamento institucional das unidades acadêmicas e administrativas são:

a) **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)** – principal instrumento do planejamento institucional. Contém as definições estratégicas da UnB e as metas a serem alcançadas a longo prazo. Trata-se de um documento orientador do planejamento global da Universidade e de divulgação dos objetivos a serem atingidos. Deve ser aprovado pelo Conselho Universitário da UnB e pelo Conselho Diretor da FUB.

b) **Plano Quinquenal (PQ)** – contém os projetos associados aos objetivos e metas institucionais de longo prazo. Esses projetos e metas plurianuais são detalhados em períodos anuais que permitem o acompanhamento e o seu replanejamento. Deve ser aprovado pelas mesmas instâncias do PDI. Para o ciclo de 2011 a 2015, o PQ foi renomeado para Plano Plurianual.

c) **Plano Anual de Atividades (PAA)** – consiste no detalhamento de objetivos e metas previstos para cada ano. Sua primeira versão é elaborada simultaneamente ao PDI e ao PQ. Ao final de cada exercício, a avaliação e a reestruturação do PQ permitem a atualização dos Planos Anuais subsequentes. O PA do primeiro exercício do quinquênio é utilizado na definição da linha de financiamento dos projetos aprovados pelas unidades. As mudanças posteriores são acompanhadas pela Câmara de Administração e Finanças (CAF) da UnB.

d) **Matriz de Planejamento (MP)** – documento sintético usado para garantir a consistência das bases do planejamento estratégico da UnB. Serve como orientador na classificação dos projetos idealizados pelas unidades em relação à proposta global da Universidade.

São instrumentos associados ao **acompanhamento** do planejamento da UnB e de suas unidades:

e) **Matriz de Indicadores Institucionais (MI)** – contém os indicadores gerais relativos ao planejamento institucional. Os indicadores possibilitam a avaliação do desempenho das diversas unidades integrantes do Sistema de Planejamento.

f) **Relatórios Trimestrais de Planejamento (RTP)** – instrumentos elaborados pelas unidades envolvidas no processo de planejamento. Esses relatórios são cumulativos ao longo do exercício fiscal e identificam o grau de alcance das metas definidas pelas unidades, os recursos despendidos na realização dos projetos, as dificuldades institucionais enfrentadas no desenvolvimento das atividades, as medidas corretivas sugeridas para serem adotadas pela Administração Central. O instrumento permite o acompanhamento da arrecadação de recursos

das unidades, do envolvimento das fundações de apoio existentes e, ainda, do volume de subsídios assumidos pela UnB na execução de suas atividades.

g) **Relatório Anual de Gestão** – elaborado a partir do último relatório trimestral de planejamento do ano. Na realidade, este documento representa uma avaliação institucional do alcance do grau do planejamento executado pelas unidades e pela Universidade como um todo, feita pelo Conselho Diretor da Organização.

h) **Seminário de Avaliação do Planejamento** – a ser realizado no terceiro ano do período quinquenal de planejamento, com o intuito de analisar a consistência entre o planejamento e a execução plurianual e identificar possíveis alterações e redirecionamentos a serem efetuados no processo de planejamento, a médio prazo.

i) **Relatórios de Avaliação Plurianual** – ao final de cinco anos, é elaborado um relatório circunstanciado em que são analisados os objetivos e as metas alcançadas, a evolução da linha de financiamento ao longo do período de planejamento e a consistência dos instrumentos e indicadores, visando ao estabelecimento das mudanças a serem introduzidas. O primeiro documento técnico, o Relatório de Resultados Plurianuais 2002 a 2006, foi elaborado em 2007, com ênfase nos resultados alcançados dos projetos e atividades planejados pelas unidades acadêmicas e administrativas da UnB, bem como os percalços enfrentados pela instituição na implantação de Plano de Atividades.

A figura 7 representa o ciclo de acompanhamento e avaliação do Sisplan:

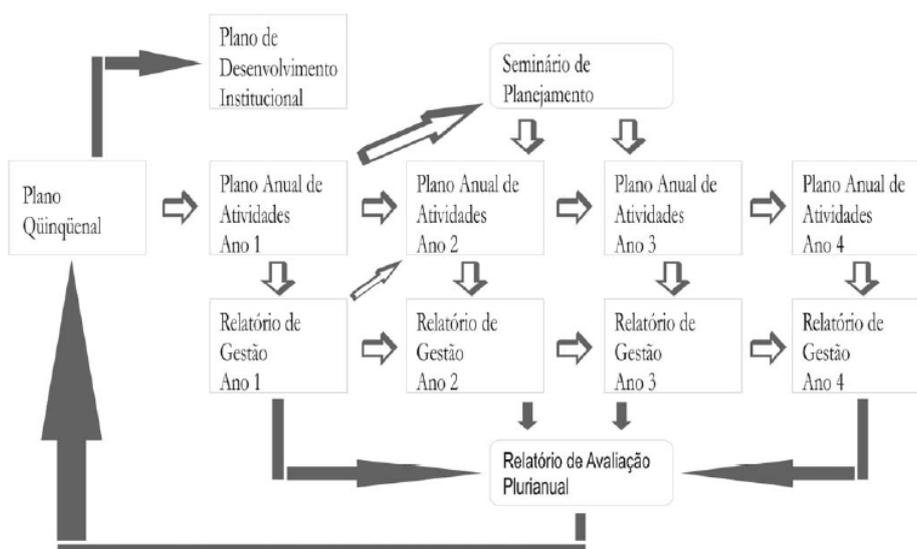


Figura 7: Ciclo de acompanhamento e avaliação do Sisplan
Fonte: Manual do Sistema de Planejamento, FUB, 2007, p. 13

4.1.2 Estrutura do sistema de planejamento

O Sisplan é gerido e monitorado pela Diretoria de Planejamento, unidade integrante do Decanato de Planejamento e Orçamento da Universidade. Como unidade gestora, essa diretoria constitui a instância técnica que orienta a operacionalização dos planos institucionais, propõe mudanças no Sistema de Planejamento e assessora a administração superior no desenvolvimento das estratégias organizacionais (FUB, 2007).

As unidades responsáveis pelo gerenciamento das áreas estratégicas do planejamento, definidas no início de cada ciclo pela administração superior, são denominadas gestoras de áreas. Elas assumem um papel de grande importância no Sisplan, pois devem propor as bases estratégicas e táticas e são as responsáveis por estimular, orientar e acompanhar as atividades desenvolvidas por todos os gestores da UnB em suas áreas específicas de atuação. Para o último ciclo de planejamento, de 2006 a 2010, foram determinadas dez áreas estratégicas, enquanto para o ciclo de 2011 a 2015 estão pré-determinadas onze áreas, conforme versão preliminar do PDI 2011-2015 da UnB.

Quadro 18
Áreas estratégicas do Sistema de Planejamento da UnB

Áreas estratégicas do Sistema de Planejamento - UnB	
Ciclo 2006-2010	Ciclo 2011-2015
1. Ensino de Graduação	1. Ensino de Graduação
2. Ensino de Pós-Graduação	2. Ensino de Pós-Graduação
3. Pesquisa	3. Pesquisa
4. Extensão	4. Extensão
5. Desenvolvimento Comunitário	5. Assistência à Comunidade Universitária
6. Recursos Humanos	6. Gestão de Pessoas
7. Planejamento e Gestão	7. Planejamento e Gestão
8. Obras e Espaço Físico	8. Tecnologia da Informação e Comunicação
9. Comunicação Institucional	9. Comunicação Institucional e Informações
10. Tecnologia da Informação	10. Captação de Recursos, Prestação de Serviços e Gestão Patrimonial
-----	11. Gestão Ambiental, de Obras e de Espaço Físico e Segurança

Fonte: adaptado do Manual do Planejamento (FUB, 2007, p. 15) e do PDI da UnB 2011 a 2015 (FUB, 2011, p. 16, versão preliminar)

Além das unidades gestoras de áreas, também integram o Sisplan unidades acadêmicas e administrativas da UnB. Ao todo, o Sistema contém 69 unidades, sendo 26 acadêmicas e 43 administrativas (as unidades de apoio à atividade acadêmica e os órgãos complementares da Universidade também são considerados unidades administrativas). A lista completa das unidades que integram o Sisplan encontra-se no Anexo C.

4.1.3 Bases do planejamento da UnB

A definição de bases do planejamento fundamenta a construção do PDI da UnB, que, conforme já evidenciado, trata-se de um instrumento de planejamento de longo prazo (cinco anos). Conforme definição do MEC:

O PDI é o documento elaborado para um período de cinco anos que identifica a Instituição de Ensino Superior no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver. A elaboração do PDI deverá explicitar o modo pelo qual o documento foi construído e a interferência que exercerá sobre a dinâmica da Instituição, tendo como pressuposto o atendimento ao conjunto de normas vigentes (Sistema de Acompanhamento de Processos de IES, MEC, disponível em: <www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>)

Assim, a cada cinco anos, com a elaboração de um novo PDI, as bases do planejamento institucional são repensadas e contribuem para a revisão e aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento da Universidade.

O processo que dá origem as bases do planejamento da UnB tem início a partir da realização do diagnóstico institucional, que conta com o envolvimento de todas as unidades acadêmicas e administrativas integrantes do planejamento. Nessa fase, são identificados as oportunidades, ameaças, pontos fortes e pontos fracos da instituição, etapa fundamental na definição da missão da Universidade, dos objetivos, metas e indicadores que norteiam os rumos da universidade a cada PDI.

Dessa forma, em linhas gerais, o PDI pode ser considerado o documento de planejamento global da instituição elaborado a partir de um diagnóstico institucional que conta com a participação representativa da comunidade universitária. Por ser um instrumento de exigência legal e obrigatório, contempla os dispositivos que regulamentam a necessidade de adoção do planejamento como ferramenta essencial na elaboração e acompanhamento dos projetos organizacionais, além de se constituir em compromisso da organização com o MEC (FUB, 2006).

As novas bases do planejamento para construção do PDI referente ao ciclo 2011-2015 foram discutidas por gestores da administração superior e de áreas estratégicas da UnB na oficina de planejamento realizada no dia 9 de julho de 2010. Levou-se em consideração, principalmente, o diagnóstico institucional realizado no primeiro semestre desse mesmo ano. Entretanto, mesmo concluída essa fase, o PDI 2011-2015 da Universidade não havia sido finalizado e aprovado pelos conselhos deliberativos da instituição no momento da realização desta pesquisa, e mesmo o documento que apresenta as bases do planejamento para o ciclo de 2011 a 2015 encontrava-se em versão preliminar.

Apesar das limitações descritas acima, apresentam-se, a seguir, as bases do planejamento estratégico previstas para o próximo ciclo de planejamento da UnB – foco, missão, visão, desafios estratégicos, metas e indicadores –, as quais são apresentadas nos itens seguintes, conforme consta na versão preliminar do PDI 2011 a 2015.

a) Foco de atuação

O foco de atuação é entendido como o benefício que a sociedade e os usuários esperam receber da Universidade. A clara definição do foco de atuação identifica o diferencial competitivo e os concorrentes da instituição, orienta a atuação, a capacitação, a terceirização e o posicionamento estratégico (FUB, 2011).

Com a consolidação das propostas dos gestores para a elaboração do planejamento estratégico, o foco de atuação da UnB foi definido como a “construção e a disseminação do conhecimento, atuando com competência acadêmica e compromisso social e buscando respostas para questões complexas” (FUB, 2011, p. 13).

b) Missão

A missão da UnB está associada às suas finalidades essenciais – ensino, pesquisa e extensão – e aos princípios norteadores definidos em seu Estatuto (FUB, 2011). A saber:

Ser uma universidade comprometida com o saber e a busca de soluções de problemas do país e da sociedade, educando homens e mulheres para o compromisso com a ética, com os direitos humanos, o desenvolvimento socioeconômico sustentável, a produção de conhecimento científico, cultural e tecnológico, dentro de referenciais de excelência acadêmica de transformação social (FUB, 2011, p. 13).

c) Visão

A visão demonstra o que a comunidade universitária espera que seja a UnB. Em termos técnicos, a sua definição é construída pelo debate e apoia a parceria entre universidade, docentes, técnicos e alunos na construção do futuro da organização. É um conceito essencial porque promove a inovação, constrói uma direção comum, motiva e inspira a comunidade universitária, orienta o planejamento, a ação e a implantação de mudanças benéficas, complementa a missão, orienta a definição dos desafios e objetivos estratégicos e orienta investimentos (FUB, 2011). Para o ciclo de 2011-2015, a visão da UnB foi definida como:

Ser uma das três maiores Universidades Federais do país e referência como:

- a) instituição de excelência acadêmica, integrada internacionalmente às diversas áreas do conhecimento;
- b) inovadora na geração, disseminação, aplicação e gestão do conhecimento;
- c) padrão na gestão pública moderna, integradora, transparente e democrática;
- d) instituição humanizadora que ofereça à comunidade universitária qualidade de vida, infraestrutura adequada e boa relação entre as pessoas (FUB, 2011, p. 13).

d) Valores

Os valores direcionam as ações institucionais para um padrão de comportamento individual e institucional voltado para o cumprimento da missão estratégica (FUB, 2011).

Os principais valores que orientam a gestão da UnB são:

- a) busca da autonomia institucional com transparência e responsabilidade social;
- b) ética e respeito à dignidade, à liberdade intelectual e às diferenças;
- c) busca permanente da excelência em todos os campos de atuação da universidade;
- d) compromisso público com:
 - a democratização do acesso ao conhecimento;
 - o exercício da gestão compartilhada com corresponsabilidade solidária;
 - o desenvolvimento cultural, artístico, científico, tecnológico e socioeconômico local, nacional e global;
 - o mérito acadêmico vinculado à melhoria da qualidade de vida da sociedade;

- a responsabilidade socioambiental e desenvolvimento sustentável;
- e) Universidade como espaço para a valorização de diálogo entre diferentes saberes;
- f) educação superior como um bem público diretamente vinculado ao projeto de país definido pela Constituição, e comprometido com as necessidades da sociedade (FUB, 2011, p. 14)

e) Desafios estratégicos

Os desafios estratégicos da UnB foram definidos por gestores da administração superior e representam ações que a Universidade se propõe a realizar para alcançar sua visão (FUB, 2011). Para o novo ciclo de planejamento, foram definidos oito desafios estratégicos:

1. Construir consensos necessários em torno da missão da universidade respeitando a diversidade ideológica: internalizar a utopia original, favorecer a coesão, compartilhar compromissos, superar a fragmentação e competitividade internas.
2. Conquistar graus de autonomia que permitam maior liberdade na gestão dos recursos.
3. Promover a internacionalização da UnB com ênfase no intercâmbio científico, cultural e artístico e na mobilidade de estudantes, docentes e técnico-administrativos com vistas ao conhecimento multidisciplinar.
4. Ter programa permanente de tecnologia da informação que aumente e promova a modernização da gestão de processos e o desenvolvimento do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão universitária.
5. Implantar modelo de gestão voltado à superação dos limites burocráticos e da falta de objetividade na solução de problemas e ao reconhecimento dos espaços deliberativos institucionais.
6. Promover o reordenamento da ocupação espacial dos *campi* para distribuir adequadamente o crescimento da comunidade universitária.
7. Otimizar a gestão de pessoas por meio da recomposição do quadro permanente, ampliação das atividades de formação e capacitação, valorização dos servidores e criação de condições de trabalho atrativas.
8. Superar os limites salariais dos servidores (FUB, 2011, p. 14)

f) Objetivos estratégicos

Os objetivos estratégicos são o referencial do planejamento institucional, refletindo o que a Universidade procura atingir, em determinado período, de forma que estes possam ser medidos, comparados e avaliados, por meio de suas metas, no cumprimento da sua missão e alcance da visão esperada.

A alta administração da UnB definiu seis macro-objetivos, que, alinhados à missão, à visão e aos valores institucionais, orientarão o planejamento estratégico no ciclo de 2011 a 2015, conforme descritos a seguir:

1. Formar pessoas competentes e éticas, com alta qualificação científica, tecnológica e artística, comprometidas com o bem-estar social, adaptáveis às mudanças, capazes de promover práticas inovadoras e de se manter atualizadas ao longo do tempo; e consolidar a expansão e a reestruturação acadêmica, em um contexto de Universidade *multicampi*.
2. Garantir condições e mecanismos que permitam alcançar a excelência, ampliar a produção científica e gerar conhecimento adequado às necessidades da sociedade.

3. Aumentar a integração com a sociedade, ampliar o acesso da população à universidade e difundir o conhecimento científico, tecnológico e cultural em âmbito *loco* – regional, nacional e internacional.
4. Implementar ações de apoio, integração, segurança e bem-estar da comunidade universitária.
5. Investir na melhoria da gestão de pessoas com respeito aos princípios de compartilhamento das decisões e das responsabilidades.
6. Ter excelência e visibilidade no planejamento e comunicação institucional, em ações de tecnologia da informação e na gestão estratégica de meios, patrimônio, processos e da informação organizacional (FUB, 2011, p. 15)

4.1.4 Elaboração dos planos plurianuais e anuais das unidades integrantes do Sisplan

A administração superior da Universidade, antes de iniciar o processo de implantação de um novo ciclo de planejamento, define quais serão as áreas estratégicas para o próximo quinquênio (*cf.* Quadro 18), de acordo com a natureza e abrangência de cada área, a visão, a missão, os valores, os desafios e os objetivos estratégicos definidos para o novo ciclo.

Cada objetivo está relacionado a uma ou mais áreas estratégicas, conforme representado no Quadro 19.

Quadro 19
Relação objetivo estratégico e área estratégica

Objetivos estratégicos	Área estratégica
1. Formar pessoas competentes e éticas, com alta qualificação científica, tecnológica e artística, comprometidas com o bem-estar social, adaptáveis às mudanças, capazes de promover práticas inovadoras e de se manter atualizadas ao longo do tempo; e consolidar a expansão e a reestruturação acadêmica, em um contexto de Universidade <i>multicampi</i> .	1. Ensino de Graduação (DEG)
	2. Ensino de Pós-Graduação (DPP)
	4. Extensão (DEX)
	5. Assistência à Comunidade Universitária (DAC)
	11. Gestão Ambiental, de Obras e de Espaço Físico e Segurança (Ceplan/DPO, SGP/SEI, PRC, DAC, DAF)
2. Garantir condições e mecanismos que permitam alcançar a excelência, ampliar a produção científica e gerar conhecimento adequado às necessidades da sociedade	3. Pesquisa (DPP)
3. Aumentar a integração com a sociedade, ampliar o acesso da população à Universidade e difundir o conhecimento científico, tecnológico e cultural em âmbito <i>loco</i> – regional, nacional e internacional.	4. Extensão (DEX)
4. Implantar políticas de apoio, integração e bem-estar da comunidade universitária.	5. Assistência à Comunidade Universitária (DAC)
5. Investir na melhoria da gestão de pessoas com respeito aos princípios de compartilhamento das decisões e das responsabilidades.	6. Gestão de Pessoas (DGP)
6. Ter excelência e transparência na comunicação institucional, em ações de tecnologia da informação e na gestão de meios, do patrimônio e de processos.	7. Planejamento e Gestão (DPO)
	8. Tecnologia da Informação e Comunicação (DPO, CPD)
	9. Comunicação Institucional e Informações (SECOM)
	10. Captação de Recursos, Prestação de Serviços e Gestão Patrimonial (Cespe, CDT, DAF, SGP/SEI)

Fonte: adaptado do PDI da UnB 2011 a 2015 (FUB, 2011, p. 20, versão preliminar)

Após definida a relação entre objetivos e áreas estratégicas, o próximo passo é elaborar os planos plurianuais e anuais das unidades acadêmicas e administrativas, fase que representa o planejamento tático da instituição. Esse processo requer articulação entre as unidades e participação de gestores de todas as áreas estratégicas e ocorre em três etapas: realização de diagnóstico, definição do planejamento plurianual e o detalhamento de metas e indicadores. O cumprimento das três etapas exige o preenchimento de formulários integrantes de sistema eletrônico gerenciado pelo Decanato de Planejamento e Orçamento da Universidade (FUB, 2006; FUB, 2011).

O sistema eletrônico o é o módulo de operacionalização do PDI da UnB. É de uso exclusivo das unidades acadêmicas e administrativas integrantes do Sisplan e pode ser acessado através da página do Decanato de Planejamento e Orçamento (<http://www.dpo.unb.br>). Ao acessar o sistema, cada gestor tem acesso aos objetivos estratégicos com suas respectivas áreas estratégicas e metas estabelecidas e podem atualizar os indicadores, as ações estabelecidas para o alcance das metas, o produto esperado e os recursos utilizados. Na fase de coleta de dados para a realização desta pesquisa, o sistema encontrava-se suspenso para revisão e aperfeiçoamento (FUB, 2006; FUB, 2011).

4.1.5 Discussão

O primeiro objetivo específico deste trabalho diz respeito à descrição do planejamento estratégico adotado pela UnB. Essa etapa da pesquisa fundamentou-se no estudo e na análise de fontes secundárias cedidas pela organização, motivo pelo qual se optou por primeiro apresentar a descrição do processo para depois comentá-lo a luz da teoria.

Ao pesquisar os documentos institucionais, constatou-se que as primeiras tentativas de se atuar de forma estratégica na UnB são anteriores à obrigatoriedade de um plano institucional, ao contrário do que é defendido por Muriel (2006) e Moritz et. al. (2012), que acreditam que somente após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e a obrigatoriedade de se construir um plano institucional, o PDI, é que as universidades brasileiras passaram a se preocupar com o planejamento estratégico. Apesar de não se encontrar documentação em grande quantidade sobre as primeiras experiências, verifica-se o registro de atividades que adotam o princípio de um plano estratégico em documentos anteriores à criação do Sisplan, em 2002. Prova disso é que no Plano Orientador da UnB (1962), primeiro documento de gestão da instituição, já é possível encontrar elementos de

planejamento, tais como: missão, visão, objetivos de curto e longo prazo, indicadores qualitativos de desempenho e estudos sobre o ambiente, interno e externo.

Em relação à etapa de elaboração do planejamento estratégico, é possível perceber características da escola de *design* de Mintzberg, Ahlstrand, Lampel (2000) nas práticas da UnB. Ao iniciar o processo de elaboração do PDI, a Universidade define as bases do seu planejamento, por meio da realização de um diagnóstico institucional que conta com a participação de todas as unidades, acadêmicas e administrativas, inscritas no Sisplan. De acordo com os pressupostos da escola de *design*, essa avaliação prévia é necessária, pois, ao formular as estratégias, a organização deve buscar atingir uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas à instituição.

Chama a atenção o fato de que, apesar da participação das unidades no diagnóstico institucional, apenas algumas áreas consideradas estratégicas tomam parte na elaboração dos elementos do planejamento. Ou seja, o foco de atuação, a missão, a visão e as próprias estratégias de cada ciclo de planejamento são decididas a partir do debate entre setores que pertencem à cúpula estratégica da UnB, sugerindo que se trata de um processo *top-down*. Na literatura, verifica-se a importância da comunidade na elaboração das estratégias como um meio de auxiliar a formação de uma cultura favorável ao planejamento, de garantir sua continuidade e de evitar que a instituição se depare com barreiras corporativas e reacionárias durante a fase de implantação do plano estratégico (MEYER JR., 1988; ARAÚJO, 1996; PARK, 1997; MORITZ et. al., 2012).

Sobre a relação entre as abordagens *top-down* e *botton-up* na implantação de políticas e estratégias em organizações públicas, Najan (1995) defende que a perspectiva *botton-up* deve ser considerada em qualquer caso, uma vez que a eficácia da implantação de um plano depende potencialmente dos grupos-alvo a quem a ação está sendo transferida. Resgatando contribuições de outros estudiosos, esse autor constatou que o ato de implantar uma política ou uma estratégia sofre influências de circunstâncias externas aos agentes que planejam e participam da implantação, as quais tornarão possíveis ou não a transformação do plano em ação. Tais circunstâncias envolvem adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos; a característica do que se planeja em termos de causa e efeito, vínculos e dependências externas; compreensão e especificação dos objetivos e atividades; comunicação; coordenação e obediência (NAJAN,1995). Sendo assim, as conclusões desse autor confirmam a importância da identificação e do gerenciamento dos *stakeholders* também para o sucesso da implantação de ações e estratégias em organizações, especialmente, as públicas.

Em relação a aspectos formais, verificou-se que a Universidade possui métodos e instrumentos para o acompanhamento e a avaliação do seu planejamento, que são: os relatórios trimestrais e anuais, os seminários de planejamento, a matriz de indicadores institucionais e o relatório de avaliação plurianual. A avaliação e o acompanhamento são etapas inerentes a qualquer plano estratégico, conforme consta na proposta de formulação de um plano estratégico para IFES elaborado no FORPLAD (1995, p. 9): “a avaliação e acompanhamento do planejamento devem ser feitos periodicamente em relação a todos os programas de trabalho, para verificação de sua execução, correções e ajustes necessários para a conclusão das tarefas”.

Embora a eficácia de tais instrumentos não tenha sido avaliada neste estudo, ao se investigar as barreiras ao processo de implantação do planejamento estratégico na UnB, ficou constatado que parte dos gestores entrevistados desconhecem a existência de uma prática de acompanhamento e avaliação do plano institucional na Universidade, conforme é discutido e exemplificado na próxima seção (4.2). Outra evidência que indica que a avaliação do planejamento não ocorre como consta em documentos analisados é o fato de não ter sido disponibilizada ou encontrada documentação que ateste a realização de seminários periódicos de avaliação, descritos como parte do processo de planejamento da Universidade. Tal fato sugere que tais seminários não foram realizados.

Um fator positivo a se considerar é a existência de um sistema de informação para o gerenciamento das atividades de planejamento. Sobre esse aspecto, Araújo (1996) alerta que não basta as instituições de ensino superior terem um sistema de informação, é necessário que ele seja eficiente, ágil e voltado para a atividade de planejamento, e não apenas para a de administração.

Em relação à estrutura organizacional da Universidade, Estrada (2000) crítica a centralização das principais atividades ligadas ao planejamento em apenas uma pró-reitoria. O autor constatou que, ao centralizar o planejamento em uma unidade administrativa, o envolvimento de outros segmentos e, por consequência, a implantação das estratégias ficam prejudicados. Convém ressaltar que essa não é uma opinião legitimada na literatura, pois Araújo (1996) acredita que a manutenção de uma equipe permanente voltada ao planejamento – como ocorre na UnB – é uma condição para a institucionalização na universidade e Costa (2006) recomenda que, para o sucesso da implantação do PDI, seja contratado um consultor externo à organização para acompanhar e instruir as atividades ligadas ao plano estratégico, sobretudo na etapa de elaboração. De acordo com Costa (2006), dessa forma, a universidade consegue um distanciamento benéfico quanto ao mérito das matérias discutidas.

Por fim, apresenta-se uma análise dos aspectos formais do planejamento estratégico na UnB, a partir de parâmetros sintetizados dos modelos de Meyer Jr. (1988) – elaborado para universidades – e de Bryson (1995) – elaborado para o setor público.

Quadro 20
 Comparação entre os modelos de Meyer Jr (1988), Bryson (1995) e a UnB

Etapa	Autor	Denominação das etapas	UnB
1ª	Bryson (1995)	Acordo inicial	Não existe um acordo inicial. As lideranças são os chefes das áreas determinadas como estratégicas e o processo é preparado pelo DPO.
	Meyer Jr. (1988)	Definição da área de atuação	Há a definição das principais áreas de atuação que são chamadas de áreas estratégicas .
2ª	Bryson (1995)	Esclarecimento das funções organizacionais	Não foram encontradas referências sobre a determinação das atribuições das funções organizacionais. O Decanato de Planejamento é o principal responsável pelo gerenciamento do processo de planejamento estratégico.
	Meyer Jr. (1988)	Análise do ambiente externo	A UnB realiza um diagnóstico institucional, com a participação de todas as unidades do Sisplan, que envolve a análise das oportunidades e ameaças de cada unidade.
3ª	Bryson (1995)	Identificação e entendimento dos colaboradores	Cada unidade inscrita no Sisplan possui um representante para tratar com o DPO. Em geral, é a mesma pessoa que possui a senha de acesso ao sistema de informação. Essas pessoas recebem treinamentos para operar o sistema.
	Meyer Jr. (1988)	Análise ambiental interna	No diagnóstico institucional também são levantados os pontos fracos e fortes de cada unidade.
4ª	Bryson (1995)	Avaliação do ambiente	É o primeiro passo do plano estratégico da UnB, anterior à definição das bases estratégicas. Corresponde ao diagnóstico institucional .
	Meyer Jr. (1988)	Identificação de valores, expectativas e necessidades dos participantes da organização	As áreas estratégicas definem os valores, as expectativas e necessidades, assim como as diretrizes da UnB para o ciclo de planejamento. A participação das demais áreas ocorre no diagnóstico institucional e na determinação das metas para cada objetivo e estratégia firmados pela alta cúpula da organização.
5ª	Bryson (1995)	Identificação dos assuntos estratégicos	É realizada pelas áreas estratégicas da Universidade após o diagnóstico institucional

	Meyer Jr. (1988)	Integração e coordenação:	Na UnB, são as áreas estratégicas que determinam as bases do planejamento. As unidades participam do diagnóstico institucional que é utilizado na determinação das estratégias. Não foram encontradas referências sobre o levantamento das necessidades das unidades, com exceção da realização do diagnóstico.
6ª	Bryson (1995)	Formulação das estratégias	É uma das fases iniciais do ciclo de planejamento da UnB, feita pelos setores estratégicos, após a análise do ambiente organizacional.
	Meyer Jr. (1988)	Implantação e acompanhamento:	Existem instrumentos formais para a avaliação durante o ciclo de planejamento: relatórios trimestrais, seminário de avaliação, relatório de avaliação.
7ª	Bryson (1995)	Revisão e adoção do plano estratégico	Não foram encontradas referências claras sobre a revisão do processo, entretanto o DPO dá suporte às unidades sobre como operacionalizar o plano estratégico.
8ª	Bryson (1995)	Determinação de uma visão organizacional efetiva para o futuro	A visão é determinada junto com as estratégias no início do processo.
9ª	Bryson (1995)	Implantação do planejamento	Essa etapa é realizada por cada unidade que possui autonomia na implantação das metas e objetivos e dever de prestar contas.
10ª	Bryson (1995)	Efetivação do processo de implantação	Os seminários de avaliação do planejamento possuem a função de verificar como os trabalhos estão sendo desenvolvidos, porém não foram encontrados registros dos seminários de planejamento para a avaliação, apenas para a formulação das metas.

Quadro 20: Comparação entre os modelos de Meyer Jr. (1988), Bryson (1995) e a UnB
 Fonte: elaborado com os dados da pesquisa a partir de Meyer Jr. (1988) e Bryson (1995)

4.2 *Stakeholders* na Implantação do Planejamento Estratégico

Devido à descentralização e à competitividade interna que existem em ambientes universitários, considera-se especialmente difícil gerenciar o interesse dos *stakeholders* das universidades (OLIVA, 2009). Embora exista essa dificuldade, parece relevante conhecer quem são as partes interessadas e como ocorre a relação entre estas e a organização, uma vez que elas podem impactar não só a elaboração, como também a implantação do planejamento da instituição, exercendo influência nas estratégias, na tomada de decisão e também na definição de prioridades.

A partir da identificação, análise e categorização dos *stakeholders*, a organização passa a ter maior conhecimento sobre o ambiente no qual está inserida, podendo reconhecer as fontes de influência e de interesse que devem ser consideradas na elaboração das suas estratégias (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010).

Um dos objetivos deste estudo foi analisar os *stakeholders* envolvidos na implantação do planejamento estratégico da UnB, a fim de obter um maior conhecimento sobre a dinâmica da Universidade, sobretudo em relação à fase de implantação do plano estratégico. Com essa finalidade, aplicou-se um formulário, dividido em duas partes, aos participantes da pesquisa. A primeira parte foi elaborada a partir de Frooman (1999) e objetivou confirmar os *stakeholders* levantados na etapa exploratória e analisar o relacionamento de dependência entre cada *stakeholder* e o processo de implantação do planejamento estratégico na UnB, conforme detalhado no capítulo de metodologia. Os resultados, após o somatório das respostas de todos os participantes, são apresentados nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1
Influência dos *stakeholders*

<i>Stakeholder</i>	Influência a implantação do PE na UnB?		Qual é a intensidade da influência na implantação do PE?		
	sim	não	baixa	média	alta
Alta administração (reitor, vice-reitor e deanos)	16	0	0	2	14
Conselhos da UnB (Consuni, Cepe, CAD e respectivas câmaras)	14	2	2	8	4
Decanato de Planejamento e Orçamento - DPO	15	1	0	2	13
Gestores acadêmicos (diretores de faculdades e institutos/chefes de departamentos)	14	2	1	7	6
Gestores administrativos (diretores e coordenadores de unidades administrativas)	11	5	1	5	5
Docentes	13	3	4	7	2
Discentes	9	7	7	0	2
Servidores técnico-administrativos	10	6	5	4	1
Empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB	8	8	5	0	3
Governo	14	2	0	5	9
Ministério da Educação - MEC	15	1	0	6	9
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	15	1	0	6	9
Órgãos externos de controle (TCU/CGU)	14	2	1	6	7
Outras universidades	7	9	4	2	1
Sindicatos	7	9	2	3	2
Sociedade	9	7	6	2	1

Tabela 2
Análise dos *stakeholders* por influência

<i>Stakeholders</i>	Só influencia a implantação do PE	Só é influenciado pela implantação do PE	Influencia e é influenciado pela implantação do PE
Alta administração (reitor, vice-reitor e deanos)	4	0	12
Conselhos da UnB (Consuni, Cepe, CAD e respectivas câmaras)	6	1	7
Decanato de Planejamento e Orçamento - DPO	2	0	13
Gestores acadêmicos (diretores de faculdades e institutos/chefes de departamentos)	1	0	13
Gestores administrativos (diretores e coordenadores de unidades administrativas)	0	1	10
Docentes	2	4	7
Discentes	2	4	3
Servidores técnico-administrativos	2	1	7
Empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB	2	1	5
Governo	4	0	10
Ministério da Educação - MEC	6	0	9
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	9	0	6
Órgãos externos de controle (TCU/CGU)	11	0	3
Outras universidades	2	0	5
Sindicatos	2	0	5
Sociedade	2	0	7

Considerando as informações obtidas a partir da Tabela 1, apenas dois grupos não foram considerados *stakeholders* pela maior parte dos entrevistados: os sindicatos e as outras universidades. Já quanto ao *stakeholder* empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB, não houve consenso. Com o intuito de não perder dados que possam ser importantes às conclusões deste estudo, optou-se por admiti-los também como *stakeholders*.

Dentre os quatorze que foram validados como *stakeholders*, os que foram apontados como mais influentes pelos indicadores são: a alta administração, seguido do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO), do governo, do Ministério da Educação (MEC), do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPOG) e dos órgãos externos de controle (TCU e CGU). Os estudos de Mainardes et. al. (2010), Jongbloed, Enders e Salerno (2008) e Burrows (1999) já haviam apontado a administração superior e as organizações que governam ou regulam o ensino superior como os *stakeholders* mais influentes das universidades. Os

resultados deste trabalho, em certa medida, confirmam o poder de influência desses *stakeholders* também em relação ao processo de implantação do plano estratégico dessas instituições.

Os *stakeholders* que foram considerados menos influentes foram os alunos e a sociedade. Na literatura, a sociedade é tida como um dos principais *stakeholders* de instituições universitárias. Para Reavill (1998), a sociedade deve ser considerada um *stakeholder* dentre os mais importantes para universidades públicas porque é o principal financiador, uma vez que estas são mantidas com orçamento público, proveniente da arrecadação de impostos e tributos. Goergen (1998) afirma que a sobrevivência das universidades como instituições de pesquisa e produtoras do conhecimento depende da sua integração com aquilo que é inovador para a sociedade. Caso contrário, outras instituições – como institutos avançados ou centros de excelência – serão criadas para a produção de conhecimentos de ponta dos quais a sociedade necessita. Por sua vez, Lamas (2006) considera que as universidades assumem um papel de agente de desenvolvimento e de compromisso com a sociedade. Segundo esse autor, o papel no desenvolvimento regional das instituições de ensino superior é inquestionável e há uma exigência cada vez maior da sociedade em relação a essa função. Para cumprir tal obrigação, Lamas (2006, p. 8) defende que a relação entre a universidade e a sociedade deve ser um dos elementos cruciais a ser considerado na “planificação estratégica das universidades”.

Entretanto, verificou-se que o grau de influência do *stakeholder* sociedade na implantação do planejamento estratégico da Universidade aqui estudada, segundo a percepção dos entrevistados, é baixo (Tabela 2), o que pode significar que a sociedade não esteja exigindo da UnB o seu papel transformador ou que a Universidade não assume, da forma como deveria, a importância da sociedade para a sua sobrevivência, conforme é verificado na literatura. Essa constatação também está em desconformidade com a própria missão da UnB, que aborda o compromisso da organização para com a sociedade brasileira:

Ser uma universidade comprometida com o saber e a busca de soluções de problemas do país e da sociedade, educando homens e mulheres para o compromisso com a ética, com os direitos humanos, o desenvolvimento socioeconômico sustentável, a produção de conhecimento científico, cultural e tecnológico, dentro de referenciais de excelência acadêmica de transformação social (FUB, 2011, p. 13).

Em relação aos discentes, alguns autores (REAVILL, 1998; BURROWS, 1999; DUKE, 2002; MAINARDES et. al., 2010) consideram-nos como um dos principais

stakeholders das universidades. Segundo Reavill (1998), os alunos estão entre os *stakeholders* mais importantes, visto que são os beneficiários diretos dessas organizações. Duke (2002) corrobora tal entendimento ao afirmar que os estudantes são considerados um dos intervenientes mais significativos, dado que a sua existência implica a própria sobrevivência da universidade. Por outro lado, há autores que questionam o poder de influência dos alunos nas organizações acadêmicas. De acordo com Neave (2000), os estudantes são atores passivos e apenas aceitam as decisões proferidas pela cúpula estratégica das instituições universitárias. Chapman et. al. (2010) também não concordam que os alunos influenciam de forma significativa o contexto universitário. Segundo esses autores, as demandas estudantis são, na maior parte das vezes, abordadas a partir da perspectiva dos gestores universitários, e não dos próprios alunos. A visão desses autores está de acordo com o grau de dependência que existe entre os alunos e o processo de implantação do planejamento estratégico da Universidade, constatado neste estudo (Tabela 2), que mostra que os alunos são influenciados por esse processo, mas não o influenciam.

A Tabela 2 é uma adaptação da matriz de Frooman (1999), que apresentou uma tipologia dos relacionamentos dos *stakeholders versus* firma, baseada na teoria de dependência de recursos. Segundo esse autor, a partir de uma visão de dependência entre a organização e os *stakeholders* e vice-versa, é possível determinar quem possui poder de influência sobre quem. Os resultados apontam que a maioria dos *stakeholders* influencia e é influenciada pela implantação do planejamento estratégico (alta administração, conselhos da UnB, DPO, gestores acadêmicos, gestores administrativos, docentes, servidores técnico-administrativos, empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB, sociedade), o que evidencia a mútua dependência entre esses *stakeholders* e o processo de implantação do planejamento estratégico na UnB. Já o Ministério do Planejamento e os órgãos externos de controle (TCU e CGU) foram classificados como *stakeholders* que só influenciam a implantação do planejamento estratégico. Nessa situação, ocorre um cenário de poder do *stakeholder*, em que ele exerce uma influência sobre o processo, mas não depende e não sofre influência dele. Os alunos foram os únicos apontados como *stakeholders* que apenas são influenciados pela implantação do planejamento estratégico, ou seja, dependem do processo de implantação do planejamento estratégico, mas pouco ou nada podem influenciá-lo.

A síntese dos resultados obtidos na análise da Tabela 2 é apresentada no Quadro 21, que representa os *stakeholders* da implantação do Planejamento estratégico da Universidade categorizados em uma adaptação da matriz desenvolvida por Frooman (1999).

Quadro 21
Relação de influência entre os *stakeholders* e a implantação do PE na UnB
O stakeholder influencia a implantação do PE da UnB?

A implantação do PE influencia o stakeholder?	Não	Sim
Não	Baixa interdependência Sindicatos e outras universidades	Poder da firma Discentes
Sim	Poder do stakeholder MPOG e os órgãos externos de controle (TCU e CGU)	Alta interdependência Alta administração, conselhos da UnB, DPO, gestores acadêmicos, gestores administrativos, docentes, servidores técnico-administrativos, empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB, governo, MEC e sociedade.

Fonte: elaborado com os dados de campo, a partir de Frooman (1999).

Ao comparar as Tabela 1 e 2 e o Quadro 21, faz-se necessário pontuar algumas observações. Ficou constatado que tanto o *stakeholder* sociedade como a alta administração influenciam e são influenciados pelo processo de implantação do planejamento estratégico, entretanto o *stakeholder* sociedade possui baixa intensidade de influência, enquanto a alta administração possui alta intensidade. O mesmo acontece com outros *stakeholders*. Não se deve admitir que o DPO, por exemplo, possui idêntico poder de influência do que os docentes sobre o processo de implantação do planejamento estratégico na UnB, embora ambos sejam categorizados na matriz de Frooman como *stakeholders* de alta interdependência. A diferença na intensidade de influência altera a forma como o *stakeholder* deve ser analisado, afinal, não se deve tratar da mesma maneira aquele que possui muito poder de influência e outro que possui baixo poder, embora ambos exerçam influência sobre o processo (MAINARDES et. al., 2010). Com base nisso, sugere-se uma nova forma de categorização para os *stakeholders* encontrados neste estudo, conforme Quadro 22:

Quadro 22
Análise da influência dos *stakeholders* na Implantação do Planejamento Estratégico

Influência <i>Stakeholder X</i> implantação do PE	Intensidade da influência		
	Baixa	Média	Alta
<i>Stakeholder</i> influencia a implantação do PE	—	—	MPOG, órgãos externos de controle (CGU e TCU)
A implantação do PE influencia o <i>stakeholder</i>	Discentes	—	—
A implantação do PE influencia e é influenciado pelo <i>Stakeholder</i>	Docentes, servidores técnico-administrativos, empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB, sociedade	Conselhos da UnB, gestores acadêmicos	Alta administração, DPO, gestores administrativos, governo, MEC

Parte-se agora para a análise da segunda parte do formulário, na qual o modelo desenvolvido por Mitchell, Agle e Wood (1997) foi aplicado. A análise dos dados nessa etapa foi realizada a partir do somatório das escalas. De acordo com Hair Jr. et. al. (2006), ao optar pela escala do tipo Likert, o pesquisador poderá somar as respostas individuais para criar um resultado por grupo de itens.

No modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), os *stakeholders* são categorizados conforme a existência de três atributos: o poder do *stakeholder* de influenciar a organização; a legitimidade do relacionamento do *stakeholder* com a organização e a urgência no atendimento das demandas do *stakeholders* pela organização (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Ao observar a Tabela 3, é possível verificar a tendência dos dados para cada *stakeholder* em relação a cada atributo. Os sindicatos e as outras universidades não foram considerados nas análises, uma vez que não foram validados como *stakeholders* do processo de implantação do planejamento estratégico da Universidade.

Tabela 3
Análise dos *stakeholders* por atributos

	Possui PODER na implantação do PE					Suas solicitações são LEGÍTIMAS (consideradas) para a implantação do PE					Há URGÊNCIA da UnB em atender suas solicitações.				
	discordo totalmente		concordo totalmente			discordo totalmente		concordo totalmente			discordo totalmente		concordo totalmente		
STAKEHOLDERS	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Alta administração (reitor, vice-reitor e decanos)	0	1	0	0	15	0	1	1	6	8	1	2	3	2	8
Conselhos da UnB (Consuni, Cepe, CAD e respectivas câmaras)	1	1	2	5	7	1	0	1	5	10	1	1	4	3	7
DPO	1	0	1	6	8	1	0	4	3	8	1	0	2	7	6
Gestores acadêmicos (diretores de faculdades e institutos/chefes de departamentos)	0	2	7	3	4	1	0	3	4	8	1	1	4	5	5
Gestores administrativos (diretores e coordenadores de unidades administrativas)	1	2	6	4	3	1	1	3	4	7	1	1	5	4	5
Docentes	3	3	7	1	2	1	2	4	2	7	2	3	3	4	3
Discentes	7	6	1	2	0	4	5	2	0	5	4	6	3	1	2
Servidores técnico-administrativos	4	3	4	4	1	1	4	4	3	4	4	3	5	3	1
Empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB	6	3	3	3	1	3	5	4	2	2	4	6	2	2	2
Governo	1	0	3	7	5	1	0	2	6	7	2	1	4	4	5
MEC	1	0	2	6	7	1	0	0	8	7	1	2	3	5	5
MPOG	2	0	1	7	6	2	0	1	7	6	1	2	3	5	5
Órgãos externos de controle (TCU/CGU)	2	0	3	4	7	1	0	3	4	8	1	1	2	5	7
Outras universidades	7	2	6	0	1	1	6	5	1	3	3	2	8	2	1
Sindicatos	5	3	4	2	2	5	4	3	1	3	5	4	4	2	1
Sociedade	5	3	4	2	2	3	3	2	1	7	3	3	4	3	3

Como o formulário foi aplicado em dezesseis unidades integrantes do Sisplan (n=16) e o intuito é verificar quais atributos cada um dos *stakeholders* possui, determinaram-se os seguintes indicadores:

- i) mais de oito respostas em 1 e 2 ou em 4 e 5: há um posicionamento da maioria dos participantes a favor ou contra a afirmação apresentada;

ii) oito ou mais respostas em 1 ou em 5: há um posicionamento de pelo menos metade dos participantes nos extremos da escala, ou seja, pelo menos metade dos entrevistados discorda totalmente ou concorda totalmente com a afirmação;

iii) mais de oito respostas em 3: não é possível fazer inferências. A maioria dos participantes não concorda nem discorda da afirmação;

Ao analisar as informações, verifica-se que os *stakeholders* que possuem o atributo poder em relação à implantação do planejamento estratégico são: Alta administração; conselhos da UnB; DPO; governo; MEC e órgãos externos de controle (TCU/CGU), ou seja, os *stakeholders* que gerenciam, controlam ou avaliam o planejamento da Universidade e os que fornecem recursos financeiros à instituição. Muriel (2006), Mainardes et. al. (2010) e Lopes e Bernardes (2010) já haviam realizado essa constatação. Sobre a atuação da alta administração na implantação do planejamento estratégico em instituições de ensino superior, Muriel (2006, p. 28) escreveu que “devido à falta de uma estrutura que viabilize a implantação das estratégias programadas em um planejamento [...], é provável que o início do processo de implantação requeira uma dose de imposição por parte da alta gestão”, evidenciando a existência do poder desse *stakeholder*. Sobre o papel do governo e de outros órgãos da Administração, Lopes e Bernardes (2010) defendem que as decisões na implantação das estratégias nas universidades brasileiras são fortemente influenciadas pela estrutura de poder e interesse do Estado ou dos grupos hegemônicos por ele representados. Segundo esses autores, tal influência se dá, principalmente, mediante o controle orçamentário centralizado e o alto grau de formalização das decisões superiores, representadas por meio de leis, decretos e portarias.

Dentre esses *stakeholders*, no caso da UnB, os considerados mais poderosos foram a alta administração e o DPO, uma vez que a metade ou mais dos entrevistados concordam totalmente que eles possuem o atributo poder. Isso comprova que a visão dos gestores que atuam no planejamento da Universidade ainda está muito voltada para dentro da organização (MAINARDES et. al., 2010). Estes veem a alta gestão, bem como outros atores internos, como os mais poderosos que influenciam a implantação do planejamento, com mais poder que as demais instâncias que regulam, avaliam e repassam recursos financeiros à instituição.

Entre os *stakeholders* que possuem menos poder, os que se sobressaíram foram os discentes e as empresas/órgãos que fazem parceria com a Universidade, contradizendo alguns autores, tais como Reavill (1998); Burrows, (1999); Duke (2002); Clark (2003); Mainardes et.

al. (2010). Clark (2003) defendeu que o poder de influência de organizações externas, sobretudo o mercado, havia aumentado. Para esse autor, o crescimento do setor privado, a competição por prestígio e recursos, a concorrência, a entrada no sistema educacional de grupo privados financiados por bancos ou outros investidores, entre outros aspectos, demonstram que há um ambiente de mercado no setor universitário e que o poder de influência de outras organizações nesse setor tem aumentado de forma significativa nas últimas décadas. Neave (2000), por outro lado, concorda que os discentes não possuem poder de influência nas decisões estratégicas da Universidade, pelo contrário, limitam-se a atuar na parte passiva das decisões, apenas vivendo os seus efeitos.

No caso do atributo legitimidade, como é possível verificar na Tabela 3, os *stakeholders* que o possuem são a alta administração, os conselhos da UnB, o DPO, os gestores administrativos, os gestores acadêmicos, os docentes, o governo, o MEC, o MPOG e os órgãos externos de controle (TCU/CGU). O maior número de respostas foi verificado para a alta administração e para os conselhos administrativos, ambos com quinze respostas entre 4 (concordo) e 5 (concordo totalmente), e os que foram considerados com maior legitimidade foram os conselhos da UnB, com dez respostas em concordo totalmente, seguido pela alta administração, DPO, gestores acadêmicos e órgãos de controle externo, todos com oito respostas.

Cabe perceber que, a despeito de serem tidos como o *stakeholder* mais legítimo, os conselhos da Universidade não estão entre os mais poderosos. De acordo com Sampaio (2003), o modelo colegiado das universidades procura privilegiar os acordos no processo decisório, ou seja, as decisões são tomadas por consenso. Entretanto, por mais que as decisões dos conselhos na UnB sejam apropriadas ou desejáveis (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997), parece existir um hiato entre a legitimidade e o poder desse *stakeholder*, pois, apesar de considerados os órgãos máximos em termos de decisões da UnB, conforme consta no regimento interno da instituição (FUB, 2008), os resultados desta pesquisa atribuíram um maior poder de influência a outros atores como a alta administração e o DPO. Para Sampaio (2003), isso pode ser justificado pelo fato de que, por mais que as universidades utilizem a forma colegiada, esse modelo não garante que a dinâmica do consenso entre os grupos promova um processo de decisão eficaz. No que se refere às metas da organização, a forma colegiada de decisão, segundo esse autor, abre espaço para conflitos entre os grupos de interesse, uma vez que diversos fatores afetam a gestão universitária, tais como: objetivos

difusos, descentralização das atividades e o pluralismo (SAMPAIO, 2003). Já os *stakeholders* que não possuem legitimidade, de acordo com a percepção dos entrevistados, são os mesmos que não possuem poder: os discentes e as empresas/órgãos que fazem parcerias com a Universidade.

O último atributo analisado foi a urgência, que, neste estudo, diz respeito à rapidez da Universidade em atender às demandas dos *stakeholders* relacionadas à implantação do planejamento estratégico (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Na análise dos dados apresentados na Tabela 3, pode-se perceber que os entrevistados consideram que as exigências da alta administração, dos conselhos da UnB, do DPO, dos gestores acadêmicos, dos gestores administrativos, das empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB, do governo, do MEC, do MPOG e dos órgãos externos de controle são priorizadas. Dentre essas, as consideradas mais urgentes foram as da alta administração, dos órgãos externos de controle, dos conselhos da UnB e do DPO, nessa ordem.

Devem-se levar em conta os aspectos legais para analisar o atributo urgência, sobretudo em relação aos *stakeholders* externos à organização. O MEC exige das universidades brasileiras a elaboração do PDI (Lei nº 10.861, de 14/4/2004), que representa a formalização do planejamento das universidades brasileiras, representando também um instrumento de avaliação das instituições (MEC, 2004). Além do PDI, outra exigência legal é o Relatório de Gestão (art. 70 da Constituição Federal), entregue anualmente ao Tribunal de Contas da União (TCU). Esse relatório deve conter a prestação anual de contas da Universidade e informações sobre o alcance dos projetos e atividades das unidades integrantes do Sisplan (estabelecidos no Plano Anual de Atividades), de maneira a possibilitar ao TCU e aos gestores da UnB acompanhar e avaliar as ações relacionadas ao orçamento e ao planejamento no âmbito da instituição. Na UnB, o DPO é a unidade gestora que coordena a elaboração e o acompanhamento do PDI e do Relatório de Gestão, bem como é o responsável pelo cumprimento dos prazos legais (FUB, 2011).

Observando-se os valores numéricos que indicam quais atributos os *stakeholders* não possuem, percebe-se que os classificados com menos poder e menos legitimidade também foram considerados menos prioritários: os discentes e as empresas/órgãos que fazem parcerias com a instituição.

Após a análise individual de cada atributo, buscou-se relacioná-los conforme a categorização desenvolvida por Mitchell, Agle e Wood (1997). Nessa classificação, existem

sete tipos de *stakeholders* distintos: latentes (só poder), discricionários (só legitimidade), exigentes (só urgência), dominantes (poder e legitimidade), perigosos (poder e urgência), dependentes (legitimidade e urgência) e definitivos (poder, legitimidade e urgência), além do não *stakeholder* (nenhum dos atributos).

Os resultados obtidos indicaram que os *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico da UnB se enquadram em três dos sete tipos determinados por Mitchell, Agle e Wood (1997), conforme figura 8.

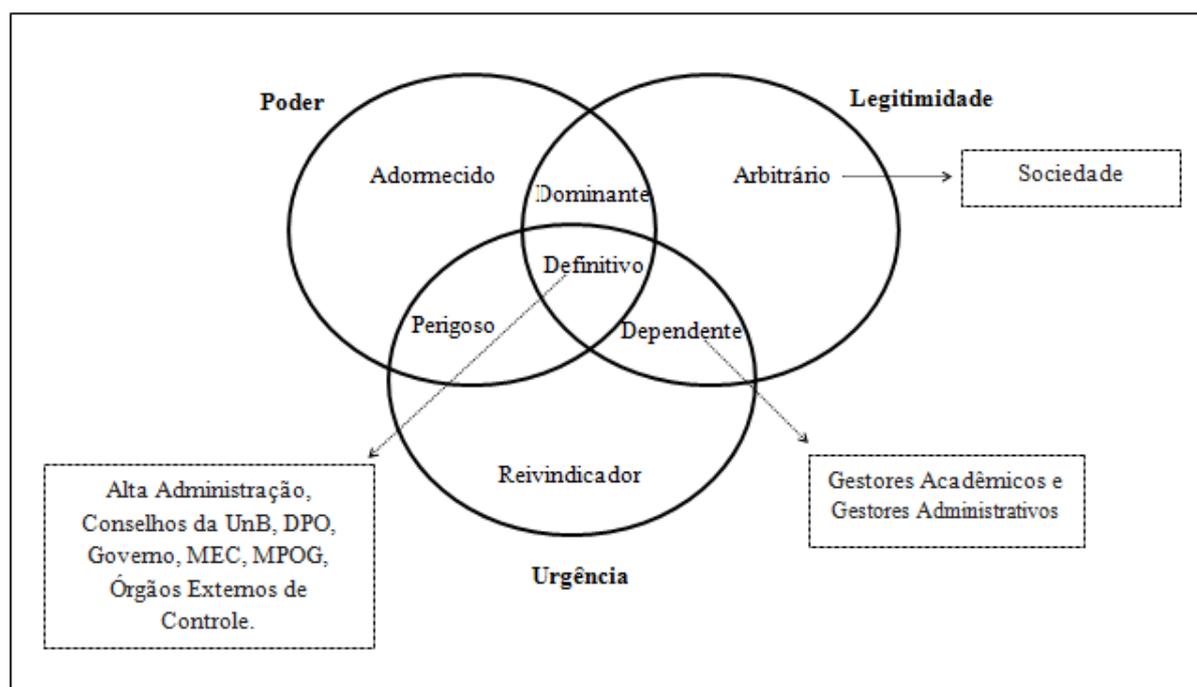


Figura 8: Classificação dos *stakeholders* da implantação do PE na UnB conforme modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Fonte: elaborado com os dados de campo a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Ao relacionar o resultado encontrado com os estudos de Lyra, Gomes e Jacovine (2009), é possível identificar características do poder de influência de cada tipo de *stakeholder*, como representado no Quadro 23.

Quadro 23
Categorização dos *stakeholders* por importância

	Tipos de <i>stakeholder</i>		
	Definitivo	Dependente	Arbitrário
<i>Stakeholder</i>	Alta administração, conselhos da UnB, DPO, governo, MEC, MPOG, órgãos externos de controle	Gestores acadêmicos e gestores administrativos	Sociedade
Poder de influência	São os <i>stakeholders</i> mais importantes, com maior poder de influência. Quando possui poder e legitimidade, já praticamente se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, deve-se dar atenção imediata a esse <i>stakeholder</i> .	Tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro <i>stakeholder</i> para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração.	Possui legitimidade, mas não tem um grande poder de influência. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social.

Fonte: elaborado com os dados de campo, a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997) e Lyra; Gomes e Jacovine (2009)

Ao comparar os resultados das análises das duas partes do formulário (Quadro 22 e figura 8), verifica-se que todos os *stakeholders* categorizados como definitivos (alta administração, conselhos da UnB, DPO, governo, MEC, MPOG, órgãos externos de controle) possuem alta intensidade de influência, seja qual for a relação entre a influência do *stakeholder* e o processo de implantação do planejamento estratégico (interdependência, *stakeholder* influencia o processo ou o processo influencia o *stakeholder*), o que retrata a coerência entre as duas análises. Sobre o *stakeholder* arbitrário (a sociedade), foi constatado que este pode influenciar e ser influenciado pela implantação do planejamento estratégico, entretanto seu poder de influência é baixo, conforme afirmam Lyra, Gomes e Jacovine (2009) e também foi comprovado no caso da UnB. Em relação aos *stakeholders* dependentes (gestores acadêmicos e administrativos), foi constatada uma diferença na intensidade de influência, enquanto os gestores acadêmicos foram considerados com alto poder de influência, os gestores administrativos parecem possuir um grau um pouco menor. Pode ser que essa diferença ocorra devido à natureza distinta dos cargos, ao tempo que os gestores acadêmicos atuam na área fim da Universidade (ensino, pesquisa e extensão), os gestores administrativos gerenciam a área meio, administrativa. Porém, os dados coletados neste estudo não permitem realizar essa inferência.

Importa ressaltar o resultado referente ao *stakeholder* técnico-administrativo, que obteve as maiores divergências de opinião. Esse *stakeholder* não obteve a maioria das respostas para confirmar a existência de nenhum dos três atributos, tampouco para confirmar a não existência. Parece não haver consenso entre os entrevistados sobre a atuação desse grupo na implantação do planejamento na Universidade. Sendo assim, não foi possível inseri-lo no modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), uma vez que nenhuma inferência em relação aos atributos poder, legitimidade e urgência pôde ser realizada. Mainardes et. al. (2010), ao analisarem o *stakeholder* funcionários administrativos de universidades portuguesas, concluíram que estes possuem os atributos poder, legitimidade e urgência em grau muito baixo, não significando um poder de influência significativo. Por outro lado, Trigueiro (1999) considera os técnico-administrativos atores influentes na gestão universitária, sobretudo na fase operacional de implantação de certos serviços, com poder suficiente para inviabilizar algumas decisões administrativas. Esse autor considera a relação existente entre os docentes e os técnicos um aspecto estratégico para a administração de universidades, uma vez que conflitos são muito frequentes entre esses segmentos. Para Trigueiro (1999, p. 38), as diferenças entre o grupo de docentes e de técnico-administrativos são referentes “a choques decorrentes da legitimidade de quem toma a decisão”. Ao comparar os estudos, percebe-se que, na UnB, ao contrário do que Trigueiro (1999) afirma e mais próximo do Mainardes et. al. (2010) constatou, os técnico-administrativos são um grupo que aparenta possuir uma influência muito baixa no planejamento estratégico da Universidade, especialmente na sua fase de implantação, apesar de atuarem na materialização das decisões e nas atividades administrativas.

Por fim, expõe-se a importância para a Universidade de conhecer e diferenciar os seus *stakeholders*. Na literatura, embora não existam muitos trabalhos que explorem os *stakeholders* de instituições acadêmicas (OLIVA, 2009; MAINARDES et. al., 2010), já se reconhece a sua relevância para o alcance dos objetivos dessas instituições. Nesse sentido, Burrows (1999) argumenta que mecanismos capazes de analisar e desvendar as diferenças e semelhanças entre os *stakeholders* são necessários para que essas organizações estejam aptas a trabalhar suas estratégias conforme a importância de cada parte interessada. No que diz respeito à gestão efetiva dos *stakeholders*, Mainardes, Raposo e Alves (2012) defendem que o plano estratégico deve prever objetivos para a satisfação dos interesses dos atores mais

influentes, de modo que os *stakeholders* possam compreender o valor do serviço prestado e haja uma relação com benefícios para ambos (universidade e *stakeholder*).

4.3 Barreiras e Facilitadores à implantação do Planejamento Estratégico

Na fase da coleta de dados, constatou-se que, para a maioria dos entrevistados, as barreiras confundem-se com os facilitadores, de tal forma que um facilitador se traduz em medidas de combate às barreiras identificadas. Portanto, ambos – barreiras e facilitadores – passaram a ser representados na mesma categoria para os efeitos deste estudo.

4.3.1 Barreiras

Verifica-se na literatura que as principais dificuldades de um plano estratégico surgem no momento da sua implantação; certamente, a etapa mais difícil (ARAÚJO, 1996; MURIEL, 2006; PEREIRA; 2010; MORITZ et al., 2012). Sendo assim, para compreender como o planejamento estratégico está implantado na UnB, parece relevante investigar quais são as barreiras que esse processo enfrenta.

a) Comunicação entre as unidades

Um aspecto marcante nas entrevistas foi o relato sobre as dificuldades referentes à comunicação interna na Universidade. Percebeu-se que grande parte dos gestores entrevistados (quatorze dos dezesseis) reconhece a comunicação interna da instituição como um fator crítico que representa uma barreira à implantação do planejamento estratégico na UnB. A falta de publicidade das estratégias, o desconhecimento sobre as questões que envolvem o processo de planejamento estratégico, a ausência de interação entre as áreas, entre outros, revelaram-se alguns dos principais empecilhos à implantação do planejamento estratégico na Universidade, conforme pode ser comprovado nas falas dos entrevistados:

[...] é **preciso melhorar a comunicação interna**, muitos gestores não conhecem os objetivos estratégicos da instituição, o planejamento precisa estar mais próximo dos gestores [...] Se você perguntar aos gestores da UnB qual são as diretrizes e os objetivos estratégicos da Universidade, muitos não vão saber com clareza. Agora, se você pergunta alguma questão interna da unidade, eles irão ‘dar um show’.

Entrevistado 1

Também há a questão da comunicação institucional. Semana passada teve reunião do Conselho aqui da Faculdade, eu comuniquei que foi liberada a outra parte do orçamento referente ao PDI e disse que eu **não tinha nenhuma informação. É lamentável na gestão você não ter informação**, o que deve ou não deve fazer. [...]

Entrevistado 2

[...] a comunicação do DPO com as outras unidades é ruim. **As unidades não são bem informadas sobre as questões ligadas ao planejamento.** Um exemplo é o momento por que a UnB está passando, as unidades não foram avisadas sobre as causas da suspensão do planejamento formalmente. Seria legal se saísse um documento avisando o que está sendo feito, o porquê da suspensão, a troca de gestão, os novos planos, e não simplesmente suspender o ciclo de planejamento [...] **Tínhamos que preparar um trabalho de comunicação, envolver mais os gestores, principalmente o pessoal que lida com a parte operacional do planejamento.**

Entrevistado 3

Eu acho que **um dos principais problemas é o trâmite da informação. A informação não chega clara na unidade, não chega completa.** Vou te dar um exemplo: o REUNI 2, que acabamos de perder. Perdemos verbas que seriam importantes para o ensino, para a aquisição de equipamentos, de mobiliário. Perdemos, primeiro, porque a informação chegou deturpada, ficamos com várias dúvidas e, segundo, porque a Universidade não nos avisou a tempo, a informação chegou aqui com apenas um dia útil para o prazo do MEC se encerrar. Poderíamos ter feito um trabalho satisfatório, mas não conseguimos porque a informação chegou atravessada, deturpada [...] acredito que nós poderíamos, sim, produzir um planejamento que fosse mais fácil de trabalhar em termos de organização da informação, de disseminação da informação.

Entrevistado 4

As pessoas precisam se entender dentro de um planejamento estratégico pra atingir os objetivos de uma organização. Isso, em algumas áreas aqui da UnB, já existe, mas é difícil. **As pessoas não compreendem o planejamento.** É difícil entender o PDI também, a verdade é essa. Você coloca um PDI nu e cru na mão das pessoas e o sujeito apenas lista tudo o que ele quer, tudo o que ele acha.

Entrevistado 6

Possuo 28 anos de UnB e eu soube, há pouco tempo, que existe o PDI. **Aqui na biblioteca tem funcionários que não sabem o que é PDI.** Vejo que há problemas de comunicação interna, de sistemática do planejamento.

Entrevistado 7

A comunicação interna na Universidade também é ruim. Um decanato parece que não fala com outro, há uma falta de integração nos processos, existe sobreposição de solicitações, se eu preciso de uma informação, eu preciso descobrir como consegui-la, eu não tenho um local fácil, direto, um meio ágil para conseguir, por exemplo, quantas defesas de doutorado foram realizadas ano passado na UnB, eu não consigo essa informação com facilidade. Eu acho que esses dados deveriam ser mais visíveis, eu sei os da minha unidade, mas eu gostaria de saber como a minha unidade está em relação aos demais, saber qual a contribuição do IB para a instituição como um todo, com a participação na produção de conhecimento, na produção de recursos humanos, na capacitação de recursos, tudo isso eu gostaria de ter. São dados motivadores. Eu gostaria de saber dentro do contexto, o que significa a minha participação enquanto Instituto de Biologia.

Entrevistado 8

De acordo com Ansoff e McDonnell (1993), problemas de comunicação e falta de clareza nas informações representam empecilhos às mudanças que são necessárias para a implantação de estratégias. Para Cardoso (2006), é necessário que se admita a comunicação instrucional como um processo estratégico para a ação em uma realidade plural, dinâmica e complexa que visa à provocação de comportamentos inovadores, criativos e dinâmicos como a das universidades. Neste estudo, ficou claro o valor estratégico que a comunicação interna possui na UnB. Ficou evidente, ainda, que, no atual contexto, as distorções na comunicação dificultam a implantação das estratégias, já que, muitas vezes, as unidades não chegam a tomar conhecimento sobre as questões que envolvem o planejamento da instituição. Do mesmo modo, Trigueiro (1999) e Muriel (2006) já haviam identificado que distorções na comunicação interna podem representar empecilhos à gestão de organizações universitárias. Segundo Trigueiro (1999, p. 58), é especialmente difícil gerenciar a comunicação em instituições acadêmicas, uma vez que há um “emaranhado de teias e relações das mais diversas”, que se interpenetram nas universidades.

Em uma perspectiva diferente, alguns autores (VASCONCELLOS FILHO; FERNANDES, 1982; DUBE; BROWN, 1983; ARAÚJO, 1996) abordam as melhorias que a implantação de um plano estratégico pode proporcionar para o processo de comunicação nas organizações. Segundo esses autores, com o planejamento estratégico, as organizações aumentam a sinergia, a integração e a comunicação entre diferentes áreas e níveis hierárquicos. Isso sugere que as organizações devem investir na implantação de um plano estratégico para que aconteçam melhorias no processo de comunicação institucional. Entretanto, os resultados deste estudo evidenciam que é preciso, primeiro, investir em ações que combatam os problemas relacionados à comunicação interna para que a implantação do planejamento estratégico na instituição seja realizada com qualidade. Afinal, a comunicação organizacional é um processo natural das organizações, já o planejamento estratégico necessita ser elaborado e institucionalizado.

b) Vontade política

Estrada (2000) comprovou em seu estudo que, na Universidade Federal de Santa Maria, problemas relacionados à falta de conhecimento sobre o planejamento, muitas vezes, são decorrentes **da falta de vontade política** de alguns atores estratégicos da instituição. Essa afirmação parece também ser uma realidade para algumas unidades da UnB, conforme o discurso de alguns entrevistados:

A administração superior da Universidade precisa ser mais próxima das unidades. **Os decanos precisam participar e estar mais envolvidos nas estratégias da UnB**, não basta só um decanato, no caso o DPO, se envolver com o planejamento. Se a alta administração não se envolve, fica ainda mais difícil a gente se envolver. Parece-me que muitos diretores e decanos não se preocupam com o planejamento.

Entrevistado 5

Se você tem uma boa relação política com quem está lá na reitoria, então você consegue isso, consegue aquilo. Se você não tem, é mais difícil para você conseguir. A Faculdade faz o PDI há muito tempo, mas se você não for bem relacionado, só conseguirá atingir o que depender apenas do âmbito interno. A realidade é essa.

Entrevistado 6

Eu fui convidada para uma das reuniões de trabalho já faz dois anos. Acho que fui convidada por acaso, não sabia nem onde era. Para você ter uma ideia, eu só participei desse encontro. Para o novo ciclo de planejamento, eu descobri o processo, o documento, só depois que já estava pronto. Então, a assessoria internacional não participou do planejamento estratégico da UnB, nós não fomos convidados, quem dirá consultados. **O planejamento não contempla a internacionalização [...] Nós não temos acesso a DEG, DPP, reuniões com o Reitor, nada. Na minha percepção, a administração da UnB já deveria ter buscado que a Assessoria de Assuntos Internacionais participasse do planejamento, e não o contrário.** Esqueceram-se de mim. Os candidatos a reitor sempre mencionam a internacionalização da UnB como uma meta importante, prometem apoiar, investir, mas fazem isso porque o discurso é bonito. Está faltando concretizar o discurso.

Entrevistado 10

Na literatura, verifica-se que os aspectos políticos são comuns na gestão universitária (BALDRIDGE, 1971; PREFFER; SALANCIK, 1974; ARAÚJO, 1996; HARDY; FACHIN, 2000). Baldrige (1971) já relatava que o poder e o conflito eram inerentes à tomada de decisão nas instituições acadêmicas. Segundo esse autor, “as universidades são fragmentadas em blocos de poder e em grupos de interesse e é normal que eles influenciem a favor dos seus valores e objetivos” (BALDRIDGE, 1971, p. 9). Nessa linha, um ator terá êxito dos seus interesses ou ideologia quanto maior for o seu poder e sua capacidade de mobilizar recursos pelos quais outros atores competem (PFEFFER, 1981).

Nesta pesquisa, ficou constatada uma controvérsia a respeito do apoio da alta administração à implantação do planejamento. Enquanto uma parte dos gestores entrevistados concorda que existe interesse da administração superior em apoiar e disseminar as questões do planejamento, outra parcela afirma que esse apoio não ocorre, sugerindo que existe desigualdade e favorecimento a determinados setores. Esse resultado sinaliza que articulações e interesses políticos podem interferir na implantação do planejamento na UnB, ou seja, o processo de decisão e o exercício da autoridade estão associados ao modelo político de administração universitária, no qual há disputa por poder e por recursos e as ações dependem

do alinhamento político, e não do consenso (BALDRIDGE, 1971; PREFFER; SALANCIK, 1974; ELLSTRÖN, 2007).

Tal constatação também está coerente com os resultados da análise dos *stakeholders* (objetivo específico 2), pois os gestores que afirmam que a alta administração e os Conselhos da Universidade possuem baixo ou médio poder de influência são os mesmos que consideram não haver apoio ao planejamento estratégico. Seguem alguns exemplos:

Para falar de como o planejamento é utilizado, é melhor que eu explique um pouco o processo, a elaboração do planejamento aqui na BCE. **Nós não tínhamos informações para isso. Ninguém com formação para isso na biblioteca, a gente não tinha uma pista do caminho das pedras.** A gente tinha um conjunto de orientações, que eram papéis, do DPO pedindo para que elaborássemos o nosso planejamento conforme aquelas diretrizes, aqueles objetivos e áreas definidas. **Sentimos falta demais de uma preparação para o processo.**

Entrevistado 7

É muito séria a falta de apoio, a falta de comunicação, as barreiras ‘não visíveis’ que há na gestão da UnB [...] É uma falta de inclusão da Internacionalização nos objetivos da UnB. Todo mundo fala da internacionalização, no discurso reconhecem a importância, mas ela não está no planejamento. Ela não é prioridade.

Entrevistado 11

Aqui nós acompanhamos pouco e sabemos pouco sobre o processo de planejamento da Universidade, ou seja, praticamente não participamos da definição dos grandes objetivos da Universidade [...], dificilmente nós conseguimos realizar alguma compra emergencial ou conseguimos apoio para realizar algum projeto, a não ser que o interesse seja da administração, e não nosso.

Entrevistado 14

No formulário aplicado para a análise dos *stakeholders*, o entrevistado 14 considerou a influência da alta administração e dos conselhos da UnB como moderada (intensidade média), e não considerou a existência de nenhum dos três atributos (poder, legitimidade e urgência) na classificação do *stakeholder* alta administração conforme o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), enquanto a maioria dos participantes considera esse *stakeholder* como definitivo (maior grau de importância). Isso demonstra que, para esse gestor, a alta administração possui uma importância mínima ou não possui importância na implantação do planejamento estratégico na unidade na qual ele atua.

No outro extremo, estão as unidades que reconhecem o apoio da administração ao planejamento. Ressalta-se que essa diferenciação nem sempre é algo ruim para a universidade, é necessário analisar quais são as áreas que estão sendo preteridas e quanto cada área representa para as estratégias da organização. Para Meyer Junior (1988), o favorecimento de algumas áreas é natural, as universidades devem examinar as prioridades, no nível do

macrossistema, de forma a convergir esforços para as áreas prioritárias, para as quais, certamente, existirá maior fluxo e volume de recursos.

Eu acho que a administração superior apoia o planejamento, o que é ótimo. Ela sabe a importância do planejamento [...]. Eu sinto que os gestores da UnB querem que o planejamento funcione, que dê certo.

Entrevistado 3

A Universidade acredita no planejamento. Os altos gestores já entendem que o planejamento é algo essencial para atingir bons resultados, prova disso é que, recentemente, o DPO foi criado, dando mais força ao planejamento. Existe uma estrutura favorável de planejamento na UnB, o que falta é criarmos uma cultura.

Entrevistado 12

c) Assimetria entre planejamento e execução

Outra barreira identificada diz respeito aos problemas anteriores à fase de implantação, ou seja, às dificuldades encontradas na fase de elaboração e preparação do planejamento. Bryson (1995) recomenda a realização de oito etapas anteriores à execução de um plano estratégico, que vão desde o acordo inicial, em que as pessoas que liderarão o planejamento são escolhidas, até a definição de uma visão de futuro, que deve determinar com clareza o que deve ser uma implantação de sucesso das estratégias definidas, demonstrando-se a importância e os esforços que devem ser deliberados nessa fase.

De acordo com os entrevistados 10 e 15, uma das principais barreiras é a distância entre o que é planejado e o que é passível de ser implantado.

Há um problema que eu diria ser de **origem, uma distância muito grande entre o que é planejado e o que é executado.** Isso ocorre devido à liberdade relativamente grande das unidades, sobretudo as acadêmicas, para formularem o seu planejamento, e isso, na minha forma de ver, provoca um planejamento que é irreal. Irreal no ponto de vista de viabilidade, de recursos disponíveis, de possibilidades de se ter tecnologia, de possibilidades de se ter apoio na fase de implantação.

Entrevistado 10

Para esse gestor, isso ocorre devido à autonomia que as unidades possuem ao formularem o seu planejamento, o que acaba por permitir a elaboração de um planejamento inviável.

Há várias barreiras, uma das principais que eu vejo é a questão das metas estratégicas que a universidade cria. Há metas que chegam pra gente que nós temos certa dificuldade de alinhar com os nossos objetivos [...] porque, simplesmente, **não dá para concretizar essas metas aqui no Instituto. Não faz parte da nossa realidade,** não temos pessoal pra fazer isso. Eu tenho a impressão que são metas do DEG e acabam indo para todo os institutos.

Entrevistado 15

Já para o entrevistado 15, a causa da inviabilidade da execução é o conteúdo das metas elaboradas pela administração superior que, em alguns casos, não são condizentes com a realidade da unidade na qual ele atua.

Esse diagnóstico pode estar relacionado com a forma como o planejamento é elaborado, e também com a descentralização das decisões, com a desconexão entre as estruturas, com os objetivos difusos e com a falta de controle e acompanhamento do planejamento estratégico. Tais características foram descritas por Araújo (1996); Meyer Jr. (1988), Weik (1983), Baldrige (1971, 1983); Cohen e March (1972). Para Baldrige (1971) e Araújo (1996), as universidades são constituídas por profissionais que tendem a exigir autonomia na administração de suas funções, e o fato de as decisões serem descentralizadas fazem com que diferentes partes da universidade possam progredir de forma diversa, com ritmos próprios. Weik (1983) relata que a horizontalidade e a falta de uma liderança central firme faz com que as universidades sejam reconhecidas como um sistema frouxamente articulado. Cohen e March (1972), ao investigarem o poder e as decisões nas organizações universitárias, rotularam-na como uma ‘anarquia organizada’, onde existe pouca coordenação e controle, os processos organizacionais são pouco compreendidos pelos membros da organização e cada indivíduo é um tomador de decisão.

d) Participação na elaboração do planejamento estratégico

A falta de participação no processo de elaboração do planejamento foi outra constante nas entrevistas, como se observa nos comentários abaixo:

Com a minha experiência, eu digo que **o modelo de planejamento tem que ser construído com base em participação**, as áreas precisam ser ouvidas. Se **não participarmos do processo, da discussão, vamos ter dificuldade de alinhar nossos objetivos com os objetivos definidos** e, assim, nossos resultados talvez não estejam alinhados com o que a UnB quer, com o que a UnB precisa.

Entrevistado 1

Considero que, por não participarmos da elaboração deste planejamento, enfrentamos dificuldades na fase de implantação. Quando eu digo não participamos não quero dizer que deveríamos todos estar reunidos para elaborar o planejamento da Universidade, não é isso. Quero dizer que deveríamos ser consultados, chamados a contribuir com o processo em um segundo momento, se fossemos consultados, já seria uma participação.

Entrevistado 2

A primeira barreira é a nossa falta de participação nas instâncias decisórias. Aliás, em todas as instâncias decisórias. Se nós tivéssemos mais participação nas decisões da Universidade, as outras barreiras seriam minimizadas.

Entrevistado 11

Precisa haver um trabalho com mais apoio aos centros de custo. Aumentar a participação destes no processo de elaboração de forma a minimizar as

dificuldades ao implantar. Eu quero dizer que se as unidades conhecem o PE, fica mais fácil implantar, se sabem da importância, se acompanham os passos, se participam. A UnB precisa correr atrás de uma cultura que valorize o planejamento, que viabilize a implantação do planejamento. Caso contrário, vamos continuar fazendo o planejamento, definindo missão, visão, objetivo, etc. e isso vai ficar no papel.

Entrevistado 12

O grande problema é a concepção. Então, **se a gente tivesse participado mais da discussão das metas institucionais** e tivesse também opinado sobre o quanto nós precisamos de abertura para trabalhar os nossos objetivos e as nossas metas mais específicas dentro do PDI, **a gente teria uma eficácia muito maior e alcançaria a efetividade na implantação**, que é o que a gente quer, porque está muito descolado o planejamento da nossa realidade. Ele foi feito sem a participação.

Entrevistado 15

Percebe-se que a falta de participação nas fases iniciais de discussão e elaboração do planejamento estratégico tem acarretado prejuízos à sua implantação na UnB. Os entrevistados demonstram que sentem falta de contribuir com a elaboração das estratégias e que isso, certamente, compromete o envolvimento com a fase de execução do plano. A questão da participação é bastante discutida no âmbito da administração estratégica e, certamente, está relacionada com diversas outras barreiras, tais como: conhecimento sobre o planejamento, uma cultura favorável, credibilidade do instrumento. Todas essas dificuldades poderiam ser minimizadas caso houvesse um esforço institucional que aumentasse o envolvimento da comunidade acadêmica nas atividades de planejamento. Segundo Mintzberg; Ahlstrand e Lampel (2000), a implantação de ações estratégicas necessita focalizar um esforço coletivo da organização, uma vez que uma estratégia compartilhada irá orientar os esforços individuais em uma mesma direção.

Sobre a participação dos diferentes níveis hierárquicos, um dos entrevistados ressaltou o paradoxo que existe entre a importância do operacional à implantação do planejamento e os esforços da instituição para envolvê-lo no processo:

Quando falamos da implantação, nos preocupamos muito com o estratégico e o tático, o operacional não é prioridade. Só que na execução, quem participa de fato é o operacional. Então, na elaboração do planejamento, **o operacional não participa**, mas na implantação ele é muito importante. Hoje, não existe essa preocupação em envolver o operacional nas ações de divulgação, de treinamento. Melhoraria muito se as pessoas que trabalhassem a parte operacional do planejamento fossem motivadas a fazer parte do processo e a compreender a importância que o planejamento tem para área que ela trabalha e para toda a Universidade.

Entrevistado 3

Meyer Jr. (1988), Araújo (1996), Ansoff e McDonnell (1993) e Moritz et al. (2012) concordam no ponto de que o planejamento estratégico deve abranger todos os níveis hierárquicos a fim de que se crie uma cultura de se planejar constantemente. Nesta pesquisa,

ficou constatado que a UnB necessita empregar esforços no intuito de envolver mais seus colaboradores no processo de planejamento, caso contrário, muitas barreiras continuarão a prejudicar a operacionalização de um planejamento eficaz e contínuo.

e) Interdependência entre as unidades

Outra constatação importante foram as dificuldades ocasionadas pela interdependência entre duas ou mais áreas na Universidade. Ficou constatado que muitas unidades não conseguem alcançar determinadas metas devido à dependência de outros setores. Em depoimento, gestores afirmaram: “O DAC é muito dependente de outros setores. **Como nós dependemos de outros setores, não conseguimos transformar em ação parte das coisas que nós planejamos.** Essa é uma dificuldade que nós temos” (entrevistado 12); “Claro que não dá para implementar todos os objetivos, mas considero que **aqueles que dependem da gente, das pessoas do DEX, a gente implementa praticamente todos**” (entrevistado 9).

Tudo que está relacionado à lógica interna da UnB é muito decepcionante e tudo que não depende de outros setores da UnB, eu considero muito bom. **Tudo o que depende apenas de nós e de fatores externos é bom, e nós conseguimos o resultado [...] Para os objetivos que dependem de mais alguém da UnB, provavelmente a gente não consiga.**

Entrevistado 11

Sabe-se que o planejamento é um “procedimento sistemático de gestão” (ANSOFF; McDONNELL, 1993, p. 557). Por definição, envolve a organização como um todo, subtendendo-se a necessidade de cooperação entre os departamentos. Na literatura, verifica-se a importância da função coordenadora e integradora do planejamento para o sucesso do planejamento estratégico. De acordo com Rezende (2011), o planejamento estratégico precisa ser um processo dinâmico, coletivo e contínuo, sendo que qualquer decisão estratégica envolve mais de uma área da organização (WRIGHT; KROLL; PARNELL; 2011).

Há muitas causas possíveis para a falta de cooperação entre as unidades. Pode ser que as ações que necessitam da parceria entre áreas distintas sejam de natureza política muito forte (ANSOFF; McDONNELL, 1993); muitas vezes as unidades competem por recursos e isso prejudica a cooperação (LADEIRA, 2009) e/ou não há incentivos ou cultura de ajuda mútua entre as áreas (ARAÚJO, 1996). Mesmo sem aprofundar com precisão as causas dessa barreira, alguns autores (MEYER JR. 1988, ARAÚJO, 1996; ESTRADA, 2000) afirmam que o planejamento estratégico, para ser eficaz, necessita de ampla participação das diversas áreas e grupos que terão a responsabilidade de executar o plano e que serão por ele afetados. De

acordo com Meyer Jr. (1988), a participação deve ser responsável, o que quer dizer que todas as áreas que participarem do planejamento estratégico devem contribuir efetivamente.

Os resultados da pesquisa indicam que as dificuldades acarretadas pela falta de apoio entre as áreas é um dado significativo para a implantação do processo de planejamento estratégico na UnB, uma vez que os gestores alegam não ser possível concretizar parte dos objetivos devido à dependência que possuem de outras unidades.

f) Tecnologia e sistema de informação

Os sistemas de informação e a tecnologia são recursos importantes para a efetividade, o êxito e a inteligência da organização. Possuem uma função relevante na implantação das estratégias, uma vez que são instrumentos de auxílio à tomada de decisão e de acompanhamento dos objetivos e metas, além de darem maior agilidade à obtenção e ao gerenciamento das informações necessárias ao processo (REZENDE, 2011).

Na gestão universitária, é fundamental um sistema de informações gerenciais orientado para as atividades de planejamento, e não apenas para a administração rotineira. Conforme afirma Araújo (1996), sem um bom sistema de informação não é possível montar cenários estratégicos e estabelecer mudanças e adaptações necessárias à consecução da orientação estratégica.

Na UnB, existe um sistema de informação específico para o gerenciamento do planejamento, entretanto ficou constatado que esse sistema não é capaz de gerenciar com eficácia os objetivos e metas, tampouco permite uma análise crítica sobre os dados. A eficiência do sistema e a falta de integração com os demais sistemas da UnB foram apontados como barreiras à implantação do planejamento por uma parte considerável dos entrevistados. Sobre esse aspecto, destacam-se os seguintes depoimentos:

Não existe uma ferramenta real para acompanhá-los (os objetivos). Se você for lá no DPO e perguntar se existe essa ferramenta, eles irão dizer que há, que o sistema atende a isso, mas não basta. **O sistema tem que ser integrado aos outros sistemas, principalmente** ao sistema do orçamento, caso contrário, fica muito difícil fazermos o acompanhamento. Porque, no fim das contas, o sistema pergunta à minha unidade: você alcançou determinada meta? Eu vou responder: alcancei. Quem vai verificar isso? Ninguém verifica. Não há como o DPO auditar todas as metas. O que cada unidade diz que alcançou, é dado como alcançado. **O sistema como é hoje não é suficiente para gerenciar informações da Universidade.** É algo só para constar, não para gerenciar.

Entrevistado 4

Acho que o grande problema é que nós não temos um sistema de informação eficiente. A Universidade não tem isso. A prova disso é que, quando precisam de qualquer dado, eles retomam a gente, retornam às unidades. Na reunião que aconteceu com os diretores para solicitar a demanda de informações, eu questionei o DPO sobre isso, porque nós já havíamos feito esse trabalho para o PDI e já havíamos enviado. Eles tinham esses dados, mas não havia como analisá-los, pelo o que eu entendi, e tinham também dificuldades para extrair esses dados do sistema. Eu acho que falta, então, um sistema que seja de fácil acesso, de fácil obtenção de dados, um sistema capaz de organizar os dados e gerar as informações quando precisa. Essa para mim é a grande barreira da implantação do planejamento estratégico. Enquanto nós não tivermos isso, o planejamento estratégico fica desacreditado na instituição.

Entrevistado 7

No final de trimestre, quando me chamavam para fazer o levantamento do que tinha sido alcançado nas metas, eu tinha vontade de chorar, porque eu tinha que abrir meta por meta e o sistema não tinha o histórico, eu ficava tentando lembrar. É difícil ser gestor na UnB e **ter que usar esses sistemas arcaicos**, porque a gente não consegue lembrar de tudo, é muita coisa.

Entrevistado 16

Na literatura, verifica-se que, apesar da necessidade de um sistema de informações eficiente (ARAÚJO; 1996), as organizações acadêmicas, muitas vezes, não possuem um ambiente propício a inovações e a introdução de novas tecnologias (BROTTI, 2000; VIEIRA; VIEIRA; 2004). Conforme escreve Brotti (2000, p. 9):

Paradoxalmente, as organizações acadêmicas são as que apresentam mais dificuldades em introduzir mudanças internas, incorporar novas tecnologias e redefinir seus processos e produtos. Normalmente, elas atuam dentro de um quadro referencial burocrático-legal, onde o governo exerce a influência e o controle.

Para Mortiz et al. (2012), isso pode ser justificado pelo fato de a elaboração de estratégias e a incorporação de novas posturas dentro da universidade serem um processo lento. Segundo esses autores, a participação e aderência nessas situações não atraem a todos como deveria, pois são processos involuntários, não obrigatórios; a vontade de mudar não faz parte de um todo, e sim de uma parte que a anseia.

Também ficou constatado que as dificuldades relacionadas ao sistema de informação na UnB, em alguns casos, ocorrem devido à ausência de um treinamento eficaz. De acordo com a visão dos entrevistados:

Além de melhorar os sistema, é muito importante que a UnB prepare um treinamento, uma ação para ensinar as pessoas a operarem esse sistema. [...], na minha opinião, obter tecnologia é a parte mais fácil, pode-se construir um sistema ou contratar alguém que construa um bom sistema para sua empresa, o mais difícil é ter pessoal preparado para operar esse sistema.

Entrevistado 1

É preciso **esforços para ensinar os técnico-administrativos a utilizarem o sistema**, não se trata de um sistema complicado, mas as pessoas chegam aqui e são ensinadas pelos colegas que, muitas vezes, não sabem utilizá-lo bem e sempre quando o prazo está se encerrando.

Entrevistado 5

g) Cultura organizacional

Cultura foi uma das palavras mais proferidas pelos entrevistados que associam a falta de institucionalização do planejamento na UnB à não existência de uma cultura favorável à continuidade e ao acompanhamento das ações que envolvam o plano estratégico.

Enquanto estruturas e políticas são mais facilmente modificadas, a cultura organizacional é mais resistente às mudanças. No entanto, a mudança na mentalidade da organização pode ser a chave para a implantação bem-sucedida de um plano estratégico. Admite-se que uma ação necessária ao processo de implantação das estratégias é a criação de condições para a institucionalização do planejamento, pois se não há uma crença na ferramenta dificilmente se avançará em termos metodológicos, políticos e de mudança de comportamento, o que favorece a tomada de decisão sem a análise e o diagnóstico necessários, baseada apenas na experiência e na percepção que os dirigentes possuem. Como consequência da falta de uma cultura propícia ao planejamento, instituições acadêmicas tendem a planejar mais para administrar crises do que para evitá-las (CASTRO; 1988; ARAÚJO; 1996; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2011). Nesta pesquisa, verificou-se que alguns setores da Universidade se enquadram nessa realidade, conforme os seguintes depoimentos:

Há falta de uma cultura de planejamento. O planejamento está desacreditado, o pessoal está desmotivado porque não dá resultado. É algo que leva tempo para ser feito e que não tem mostrado resultados, ficou só como uma obrigação que as unidades precisam fazer. **Têm unidades que não acreditam no planejamento. Na verdade, eu vejo o planejamento hoje como um documento, um relatório.** Você trabalha as fases, completa as etapas e depois aquilo fica como um documento institucional [...] As estratégias, os objetivos ficam no papel e é muito bonito para ler, mas, no dia a dia, as coisas acontecem e nós trabalhamos de acordo com as demandas. Nós não acompanhamos se os nossos resultados estão de acordo com o que está no planejamento. Muitas vezes, o resultado é próximo do que eu previ, mas não significa que eu trabalhei com este objetivo. Trabalhamos conforme as demandas surgem, a ordem é apagar o incêndio.

Entrevistado 3

A impressão que eu tenho é que, hoje, **o planejamento na UnB é pró-forma.** É preciso definir melhor os papéis e acompanhar melhor o processo também. Depois que elaboramos o PDI, precisamos de um acompanhamento mais próximo por parte do Decanato de Planejamento [...] A maioria dos resultados não são planejados, **não existe a tradição de fazermos planejamento** na Prefeitura, e grande parte das nossas demandas de trabalhos não são previstas. **O que podemos dizer é que**

utilizamos o planejamento para a compra de materiais, mas sabemos que planejamento não é só isso.

Entrevistado 5

Ao ser perguntado sobre as sugestões que teria para o aperfeiçoamento do processo de implantação da estratégia, o entrevistado 4 respondeu:

[...] começar uma cultura de planejamento nas unidades é chamar cada chefe, cada diretor e começar a criar a cultura de planejar, é dar aulas sobre isso, realizar treinamentos. Os gestores da UnB são capazes de implantar o planejamento, mas ainda não estão interessados. Acho que a elaboração do planejamento acontece de uma forma boa, como deveria; na execução, no acompanhamento das metas e na verificação dos resultados é que existem as lacunas.

Entrevistado 4

Com base no exposto, verifica-se que há unidades que utilizam o planejamento de forma reativa, solucionando problemas imediatos, sem relacionar as ações com as metas traçadas e com as estratégias da organização. Entretanto, essa não é uma realidade holística na Universidade. O depoimento a seguir mostra que também há centros de custo que se esforçam para utilizar o planejamento como uma ferramenta de gestão, demonstrando que o planejamento estratégico é possível, apesar das adversidades do contexto universitário:

A cada ciclo, nós realizamos uma discussão **envolvendo todos** os departamentos, programas de pós-graduação, todos os segmentos do Instituto em termos de organização administrativa, envolvendo professores, servidores e também uma pequena participação dos estudantes através do PET – Programa Especial de Tutoria. **A gente busca preparar o nosso planejamento estratégico através do debate entre os principais envolvidos.** A partir do momento que ele é estruturado, é lógico que não é uma camisa de força, a gente tenta seguir o que colocamos para aquele ano e todo **ano ele é revisto, as nossas metas são revistas, são aprimoradas**, algumas que a gente acha que não faz mais sentido são reestruturadas ou substituídas. Eu sou uma defensora do planejamento estratégico, eu acho que nós temos que planejar para ter metas claras, para ter uma administração bem organizada, para ter bons resultados.

Entrevistado 8

h) Complexidade da organização

Outra questão que deve ser considerada é o modelo de gestão da Universidade. Trata-se de um modelo complexo e multifuncional e o gestor universitário deve levar em consideração as características específicas das organizações acadêmicas, sob pena de comprometer o processo de planejamento estratégico (BALDRIDGE, 1983; ARAÚJO, 1996; HARDY; FACHIN; 2000).

Alguns entrevistados apontaram o modelo de gestão das universidades e algumas características da administração como dificultadores do processo de implantação das estratégias na UnB, conforme demonstram os depoimentos a seguir:

Outra questão que deve ser considerada é **o modelo de gestão da Universidade. Muitas vezes, não se consegue estabelecer um controle, uma centralização das decisões.** As unidades possuem suas próprias regras, sua própria visão. Em minha opinião, o planejamento estratégico deveria seguir um pilar, mas hoje não se consegue isso na UnB. Acredito que isso acontece devido ao ambiente da Universidade, no qual é difícil conseguir institucionalizar metodologias. **Há muitas normas, mas não há controle.**

Entrevistado 1

Na UnB **não dá para separar com clareza o estratégico e o tático.** Essa divisão não é clara em universidades, porque você tem o estratégico também nas unidades, nos institutos. Então, por exemplo, aqui na Psicologia cada subárea nossa tem um cenário distinto, uma realidade e um planejamento próprio. Há metas da UnB que não fazem parte da nossa realidade [...] **A UnB nos trata como tático, mas nós também temos o estratégico.**

Entrevistado 15

No discurso dos entrevistados, percebe-se que há referência à autonomia das unidades, à descentralização das decisões, à falta de controle e à falta de alinhamento dos objetivos da Universidade e dos departamentos. Características que, em geral, são próprias das organizações universitárias, devido à sua natureza diversificada (HARDY; FACHIN, 2000). Diante disso, pode-se dizer que existe uma barreira natural, inerente à natureza das instituições de ensino superior. Sobre esse aspecto, Araújo e Borges (1999) reforçam que, devidos às suas especificidades, as universidades necessitam empregar um esforço maior na utilização do planejamento estratégico como instrumento de gestão. Para esses autores, é preciso lidar com uma forma diferente de administrar:

A autonomia exige uma mudança na concepção da administração, que se deve pautar por metas e resultados acadêmicos, administrativos e financeiros previamente negociados e não por normas nem sempre adequadas às universidades [...] entretanto, é necessário algum tipo de normalização. Toda a administração precisa de diretrizes, de regulamentações, mas não ao ponto de sufocar as diferenças e a competência específica de cada unidade (ARAÚJO; BORGES, 1999, p. 14)

Os resultados sugerem que a UnB necessita trabalhar melhor o seu diagnóstico, a elaboração das metas, o acompanhamento do processo, os mecanismos de controle e a própria sistemática do planejamento, uma vez que há unidades que não se reconhecem nas metas definidas pela cúpula estratégica da organização e elaboram o seu próprio planejamento, desvinculado das diretrizes institucionais.

Em vários momentos durante as entrevistas foi possível captar características típicas de um determinado modelo de gestão universitária. Seguem alguns exemplos: “não se consegue estabelecer um controle, nem uma centralização das decisões” (entrevistado 1): características do modelo anarquia organizada e do modelo burocracia profissional; “a tomada de decisão na universidade é colegiada, discutida entre muitas pessoas” (entrevistado 4):

características do modelo colegiado de decisão; “se você tem uma boa relação política com quem está lá na reitoria, então você consegue isso, consegue aquilo” (entrevistado 6): característica do modelo político; “em nome do controle, um processo de compras passa por trinta lugares” (entrevistado 11): característica do modelo burocrático.

Assim, constata-se que há vários modelos de gestão coexistindo na UnB, vindo a operar de acordo com o objeto, com os recursos, com a situação ou com os atores envolvidos. Hardy e Fachin (2000) chegaram a essa mesma conclusão ao estudar o processo estratégico em universidades brasileiras. Para os autores, as universidades podem mudar suas configurações conforme as circunstâncias de cada decisão, por exemplo, “instituições colegiadas podem tornar-se políticas durante os períodos de redução nos recursos disponíveis ou de matrícula declinante; as arenas políticas podem se tornar colegiadas se houver disponibilidades de novos recursos” (HARDY; FACHIN, 2000, p. 31).

i) Articulação entre o planejamento e o orçamento

Uma vez que o orçamento viabiliza o planejamento em termos de alocação de recursos financeiros, é preciso existir uma articulação entre ambos, de forma que as estratégias possam ser efetivamente desenvolvidas e os objetivos/metaspossam ser alcançados (MEYER JR, 1988).

Manifestações sobre as dificuldades ocasionadas pela desarticulação entre o plano e o orçamento foram coletadas no decorrer das entrevistas. A falta de integração entre as ferramentas que gerenciam os processos parece prejudicar ambos. No caso do planejamento estratégico, dificulta a implantação dos objetivos e metas, uma vez que não há uma fácil visualização e, por conseguinte, um controle eficaz dos recursos financeiros disponíveis para a sua materialização, tal como refletido nessas falas:

O fato de o orçamento e o planejamento serem processos independentes ocasiona uma série de problemas. **O orçamento que vem para as unidades, vem desvinculado dos objetivos que estão no planejamento.** As unidades trabalham de acordo com o dinheiro que elas possuem, e não com o planejamento que elas elaboraram. Se o orçamento e o planejamento estivessem relacionados, seria mais fácil para as unidades trabalhar com os objetivos.

Entrevistado 3

Facilitaria muito se o planejamento fosse unido com o sistema de orçamento. Como é que você planeja se não sabe quanto tem para gastar? **Você precisa trabalhar sabendo quanto você tem pra investir, senão o planejamento não é real.** Colocar em um documento tudo o que se quer, sem uma previsão orçamentária correta, não é planejar. Deveria ser uma vontade dos deanos da Universidade criar uma forma de integrar o orçamento e o planejamento. Um sistema comum ou sistemas que compartilhassem as informações. Hoje precisamos fazer uma planilha própria de quantas demandas já enviamos e, às vezes, as informações não se cruzam e não chegamos a uma informação clara, precisamos do quanto gastamos e do

quanto temos para gastar, **você não tem uma visualização rápida também de quanto cada atividade está utilizando dos recursos que foram disponibilizados.** Às vezes, devido à falta desse controle, desse acompanhamento, deixamos de adquirir e investir em coisas relevantes, pois achávamos que o recurso daria, mas acabou não dando [...], é claro que isso atrapalha a implantação do planejamento e também a utilização mais consciente e eficiente do dinheiro. Às vezes, para tomar uma decisão mais importante, nós levamos dias para conseguir visualizar as informações relevantes.

Entrevistado 4

Interessante perceber que os entrevistados não falaram em restrições orçamentárias, o que poderia ser um resultado esperado pelas dificuldades encontradas nas relações com o poder público. De acordo com Araújo (1996), é comum não se compatibilizarem ações e recursos orçamentários nas universidades públicas, o que prejudica a efetividade do planejamento. Pode ser que a falta de articulação entre o planejamento e o orçamento cause dificuldades que sejam anteriores ou mais urgentes que a escassez de recursos financeiros, pois constatou-se que provoca insegurança e instabilidade na tomada de decisão nas unidades.

j) Qualificação de pessoal

Pessoal se mostrou ser um elemento chave à implantação do planejamento estratégico na Universidade, sendo apontado ao mesmo tempo como barreira e como facilitador em várias entrevistas. Percebeu-se que as estratégias da Universidade dependem em grande medida das atitudes, das escolhas e do interesse das pessoas que trabalham, que frequentam e que tomam decisões na instituição.

De acordo com Bryson (1995) e Souza (2009), pessoal insuficiente, falta de treinamento, falta de incentivo aos funcionários e o não comprometimento das pessoas estão entre as principais dificuldades que as organizações públicas encontram na implantação do planejamento estratégico.

Neste estudo, a falta de pessoal qualificado e a necessidade de treinamento foram as barreiras relativas a pessoal mais citadas e ambas estão relacionadas, visto que uma das justificativas para a falta de pessoal qualificado é justamente a falta de treinamento e de incentivo para a qualificação (SOUZA, 2009). Verificou-se que existe uma carência de pessoal qualificado e apto para lidar com as atividades de planejamento na UnB, sobretudo no nível operacional, conforme corroboram os depoimentos:

Considerando a envergadura da UnB, **fica amador demais você pegar uma pessoa que não tem formação nenhuma para conduzir o processo dentro do centro de custo.** Isso é uma coisa que tem que ser resolvida. **As pessoas que trabalham com o PDI, pelo que tenho visto, não estão preparadas para isso. Precisa de um treinamento mais sério, mais robusto.**

Entrevistado 7

Outra barreira é a **falta de uma equipe de apoio para acompanhar, executar, controlar e avaliar o planejamento**. Ou seja, **pessoas qualificadas, de bom nível, para atuar no planejamento das unidades**. Hoje, na UnB, acredito que exista um grande contingente de servidores que não possuem qualificação suficiente para atividades técnico-administrativas. São pessoas que não possuem qualificação necessária para fazer um trabalho técnico de bom nível.

Entrevistado 10

Essa constatação está coerente com a afirmação do entrevistado 3, que critica a falta de envolvimento das pessoas do operacional no processo de planejamento estratégico da UnB: “O operacional é pouco envolvido e, ao final, é quem de fato passa as informações”. Outro resultado compatível foi o encontrado na análise dos *stakeholders*. De acordo com os gestores que responderam os formulários, os técnico-administrativos não possuem influência significativa na implantação do planejamento estratégico.

Por outro lado, Souza (2009), ao investigar a gestão do conhecimento nas universidades brasileiras, constatou que a qualificação dos funcionários administrativos e dos docentes é valorizada nas IFES. Para esse autor, a alta administração das universidades já reconhece que o incentivo à qualificação e ao aperfeiçoamento das habilidades amplia a produtividade e a eficiência na gestão, mas nem sempre os métodos utilizados para a capacitação de pessoal são eficazes, uma vez que são raras as universidades que fazem um mapeamento sobre as suas necessidades em termos de competência e qualificação. Assim, questiona-se se a falta de pessoal qualificado na UnB não está relacionada à falta de um levantamento sobre as suas reais necessidades em termos de competências necessárias para dar suporte ao planejamento, já que, segundo Muriel (2006), o estabelecimento de uma política de capacitação de pessoas é fundamental para a implantação do plano estratégico da organização nas instituições acadêmicas. O resultado da pesquisa permite afirmar que uma parcela dos gestores da UnB sente falta de pessoas mais qualificadas nas atividades de apoio à implantação do planejamento estratégico.

k) **Atividades administrativas são controladas por professores**

Uma das características que tornam as universidades organizações complexas é o fato de que as principais tarefas, seja administrativas, seja acadêmicas, são gerenciadas por professores que são profissionais especializados, com elevado grau de autonomia sobre suas próprias atividades. Para Andrade (2002), os docentes não só controlam seu próprio trabalho, mas também costumam adquirir um controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam. De forma diferente de outras organizações, onde predomina o poder hierárquico, as universidades tem sua base na autoridade de natureza profissional.

Blau (1984) já havia chamado atenção para as contradições entre a rigidez e a disciplina, típicas de uma burocracia, e a flexibilidade e a inovação, indispensáveis ao trabalho acadêmico, e entre uma autoridade baseada na posição e uma autoridade baseada na especialidade e no conhecimento, mas foi Mintzberg (2003) quem desenvolveu um dos principais aportes nessa área ao apresentar o modelo burocracia-profissional, o qual se caracteriza por uma estrutura que é burocrática, pois apresenta elevada formalização interna, com muitos regulamentos e regras a cumprir, mas também é descentralizada, pois os profissionais – no caso das universidades, os docentes – têm amplo poder de controle.

Alguns participantes da pesquisa apontam que professores, ao assumirem atividades acadêmicas e administrativas, podem prejudicar a gestão estratégica da instituição:

Muitos gestores são também professores. Acho que o gestor necessita estar focado na gestão. A Universidade poderia investir mais nos seus técnico-administrativos. Há muitos servidores com funções múltiplas na UnB.

Entrevistado 1

a maioria dos gestores da UnB não estão no cargo por mérito, são professores aliados da administração superior e que, devido a isso, foram nomeados para trabalharem na gestão da Universidade. Muitos não conhecem o funcionamento da Universidade, não possuem experiência no ramo e, a meu ver, isso prejudica a gestão de algumas áreas administrativas da UnB, inclusive nas ações necessárias para viabilizar as metas do PDI.

Entrevistado 3

Outra barreira é que as pessoas que exercem funções de gestores na Universidade muitas vezes são professores, por exemplo, eu sou diretor, mas eu também atuo como professor na graduação, na pós-graduação, participo de bancas em Brasília e fora de Brasília, oriento alunos, dedico-me a publicações porque a minha carreira é como docente, não é como gestor.

Entrevistado 10

Dificuldades relacionadas à atuação de professores como gestores administrativos possuem respaldo na literatura. Baldrige (1977) afirmava que organizações profissionais, como as universidades, são geridas por profissionais que não se sujeitavam facilmente aos esquemas utilizados em outros tipos de organização e, devido a isso, necessitavam estabelecer uma forma diferenciada de governo e um processo decisório diferente e participativo. Saleme (1988) constatou que grande parte dos gestores universitários não são preparados para lidar com o contexto administrativo, uma vez que se preparam para as atividades docentes. Segundo esse autor, a função de um indivíduo como professor não lhe dá necessariamente respaldo e conhecimento sobre gestão. Estudos mais recentes, como o de Estrada (2000) e o de Muriel (2006), atestam que os professores possuem dificuldades para lidar com controles, prestação de contas e supervisão – próprios das atividades administrativas –, além disso há a

própria limitação temporal, que impede a atuação simultânea em funções administrativas e acadêmicas.

Em relação ao exposto, um dos entrevistados declarou que uma forma de minimizar os problemas acarretados pelo fato de o professor possuir múltiplas funções é garantir uma equipe de apoio qualificada, o que reforça a necessidade de qualificação e treinamento ao corpo técnico da Universidade:

Eu não acho que seja ruim ou que esteja errado o gestor acadêmico dividir seu tempo entre as atividades de docência e de gestão, mas, **para que isso funcione bem, falta uma equipe técnica com um preparo melhor, com habilidades para administrar questões administrativas com maior competência, dinamismo, proatividade.**

Entrevistado 10

l) Importância das pessoas

De acordo com o entrevistado 11, um dificultador da implantação do planejamento estratégico é a questão de as pessoas não saberem a sua importância e o seu papel no processo. Segundo esse gestor:

[...] os **funcionários não sabem o seu papel na implementação do planejamento**, enxergam o planejamento como qualquer outra atividade administrativa cuja sua única função é alimentar o sistema. **Só que as pessoas são muito importantes para a efetivação do planejamento**, porque sem elas não se cria cultura, não se faz um planejamento global. As pessoas precisam saber que o seu papel faz diferença na implantação das estratégias. Não há como os decanos e o Reitor garantirem que aquilo será feito como está previsto, porque **as estratégias dependem das pessoas** também.

Entrevistado 11

A importância das pessoas para a implantação do planejamento foi tratada por Duke (2002) e Muriel (2006). Para Dutra (2002), a efetividade da gestão estratégica está relacionada à clareza por parte da organização sobre o que ela espera das pessoas; segundo Muriel (2006, p. 30):

Deve-se entender que o planejamento e sua aplicação não podem ser tratados como ações simples, pois existe a necessidade de planejar e pensar o empreendimento educacional de forma ampla, bem como executar as ações propostas pelo planejamento, contando com o substantivo desse processo: as pessoas envolvidas.

Essa barreira vem a reforçar outras já comentadas, como a falta de uma cultura favorável ao planejamento e a falta de participação das pessoas no processo. Isso atesta o valor que esforços direcionados às pessoas possuem para a implantação do planejamento na Universidade e que, no atual contexto da UnB, parece necessitar de novos empreendimentos.

m) Rotatividade de pessoal

A alta rotatividade de gestores também foi identificada como uma barreira, uma vez que prejudica a continuidade das ações e atividades relacionadas ao planejamento estratégico, como comenta um dos gestores entrevistados:

Outro problema que nós temos **é a rotatividade do servidor e dos gestores**. Às vezes, o pessoal que está lá esse ano, ano que vem não vai estar mais. A nova pessoa que assume não conhece o planejamento, não conhece o sistema e as atividades. **Muita coisa costuma se perder e há todo um retrabalho**. Em alguns lugares, inclusive, quando troca o gestor, o planejamento é todo refeito.

Entrevistado 3

A descontinuidade das ações devido à troca de gestores implica, de acordo com Santos (2002), o comprometimento de recursos e investimentos aplicados e impacta a institucionalização do planejamento, podendo resultar na perda de conhecimento, na replicação futura de erros e na falta de consolidação das ações e de obtenção de resultados.

Para que esses impactos sejam minimizados, além de ações de combate à rotatividade de pessoal, a Universidade necessita investir em mecanismos e práticas que criem uma memória organizacional. Os resultados indicam que aquilo que é feito na UnB fica somente na cabeça das pessoas. Com a ausência delas, seja por uma mudança de posição, seja pela saída da instituição, acaba-se perdendo conhecimento, o que traz sérios problemas às práticas administrativas.

Para Souza (2009), é comum que as informações gerenciais estejam centradas em algumas pessoas nas universidades, uma vez que cada departamento, cada setor trabalha à sua maneira, de acordo com suas particularidades, o que dificulta o compartilhamento do conhecimento institucional. Esse autor recomenda que as instituições acadêmicas invistam em ações que estimulem as pessoas a socializarem as informações, uma vez que “falta uma maior consciência sobre a importância do compartilhamento do conhecimento por parte dos gestores universitários” (SOUZA, 2009, p. 179). Esse autor defende que tal prática é capaz de minimizar custos e maximizar a eficiência da instituição.

Por fim, esclarece-se que as barreiras identificadas são interdependentes, mas apresentam-se ligadas e influenciam-se mutuamente no contexto da organização (MATIAS-PEREIRA, 2011), sendo possível perceber uma relação de causa e efeito entre algumas barreiras, como é o caso da alta rotatividade de pessoal e da descontinuidade das ações e também da falta de articulação entre o planejamento e o orçamento e as dificuldades de controle orçamentário para a implantação dos objetivos planejados.

4.3.2 Facilitadores

Os facilitadores da implantação são os aspectos, as ações ou as forças que incentivam e favorecem o plano estratégico a se transformar em ação (BODINI, 1998; VIANNA, 2004).

a) Facilitadores que representam o combate às barreiras identificadas

Conforme mencionado, os resultados apontam que os facilitadores se confundem com as barreiras, pois, em vários casos, os entrevistados indicaram que as ações que combatem ou minimizam as barreiras são os próprios facilitadores da implantação do planejamento estratégico na Universidade. Sobre essa constatação, destacam-se as ações relacionadas à comunicação institucional, ao treinamento e capacitação, à participação, à articulação entre o planejamento e o orçamento e às melhorias nos sistemas de informação, de acordo com o elucidado nos depoimentos apresentados a seguir.

Medidas que promovam um trabalho mais integrado, um planejamento mais participativo. Uma gestão mais democrática, que implique um planejamento mais participativo. Participação por meio de mais representações, cada diretor de unidade representa sua unidade.

Entrevistado 2

Treinamento para os funcionários e melhorias do sistema de operacionalização do PDI [...] Teria que ter um planejamento mais participativo. A intranet, a rede interna, é uma ferramenta poderosa, poderia ser mais explorada para a divulgação do planejamento da Universidade. Também ajudaria um **plano de divulgação exaustivo** para que as unidades de fato entendessem o que é e para que serve o planejamento estratégico.

Entrevistado 5

É tentar ter **um instrumento que mostre para as pessoas de forma um pouco mais clara o que é o PDI**, qual o seu objetivo e o que elas podem obter com aquilo, **que divulgue e ensine mais sobre o PDI**. Isso eu acho que seria um facilitador [...] As pessoas não conseguem mensurar direito o que elas podem ganhar com o planejamento. Não há elementos que esclareçam isso.

Entrevistado 6

Eu acho que os **meios de comunicação poderiam facilitar muito**. Por exemplo, no site do DPO ter um espaço compartilhado, um fórum, onde as pessoas pudessem compartilhar experiências e dúvidas a respeito do planejamento e das dificuldades. **Um processo de formação mais elaborado**, mais completo que começasse desde a definição do planejamento estratégico, que explicasse todo o processo, como ele se inicia e as fases que existem. As reuniões que ocorrem hoje com a equipe do DPO são muito boas, mas são superficiais. Eu sempre senti que a coisa deveria se estender um pouco mais, que não havia tempo para tirar as dúvidas importantes, [...] **E essa capacitação precisa ser prévia**, não pode acontecer nas vésperas de fechar o sistema.

Entrevistado 7

Eu acho que o facilitador que está faltando é o alinhamento da parte orçamentária com a execução. **Há um descolamento muito grande entre o que é planejado e o que está dentro do nosso orçamento**, e hoje é muito difícil nós controlarmos isso.

Entrevistado 15

Os aspectos citados acima condizem com o descrito por Vianna (2004) quando este afirma que a busca de alternativas que possam evitar a improvisação na gestão, o desperdício de recursos, a perda de tempo e esforço e que possam garantir a clareza das estratégias e condições orçamentárias para a implantação dos objetivos são fatores que viabilizam o planejamento estratégico em universidades.

b) Apoio da administração superior

Outro facilitador identificado é **o apoio da administração superior às atividades que envolvam o planejamento estratégico**, conforme a fala dos entrevistados 1 e 3: “O primeiro passo foi dado: a alta administração da Universidade quer que isto aconteça, quer uma gestão mais estratégica e alinhada às suas diretrizes macro” (entrevistado 1) e “Eu acho que a administração superior apoia o planejamento, o que é ótimo. Ela sabe a importância do planejamento” (entrevistado 3).

Entretanto, cabe ressaltar que esse apoio não é percebido por todas as unidades que compuseram a pesquisa e que, para alguns gestores, a falta de apoio da alta administração é considerada uma barreira à implantação do planejamento, conforme abordado na seção anterior.

Estudos anteriores em universidades públicas brasileiras (CUNHA, 1995; ESTRADA, 2000) preconizaram que o apoio da cúpula estratégica da instituição e dos demais segmentos que formam a comunidade acadêmica é um determinante do sucesso da implantação do planejamento estratégico. De acordo com Cunha (1995), a falta de apoio da administração superior impacta diretamente o planejamento e reflete-se na cultura desfavorável e na falta de comprometimento dos demais setores. Já para Estrada (2000), não se deve concentrar os esforços da elaboração, da implantação e do controle do planejamento estratégico em apenas uma pró-reitoria, sob pena de comprometer a legitimidade do processo. Esse autor defende que é preciso formalizar o apoio dos principais segmentos da universidade por meio de um acordo inicial, que deve ser firmado antes da etapa de elaboração do planejamento estratégico, assim como propôs Bryson (1995) no seu modelo de planejamento estratégico para organizações públicas. Em direção oposta, Hardy e Fachin (2000) afirmam que não é em todos os casos que a administração central terá um efeito direto e positivo sobre a estratégia na universidade. Esses autores concluíram que, a depender da configuração da instituição

acadêmica, a atuação dos reitores e decanos não se faz necessária, já que “as coisas funcionam bem sem qualquer intervenção e, portanto, os administradores deveriam deixá-las assim” (HARDY; FACHIN, 2000, p. 163). Em relação ao contexto atual da UnB, este estudo aponta que o apoio da administração superior se faz necessário, pois representa um motivador para a implantação do planejamento na instituição.

c) **Ranking de desempenho**

Também ficou registrado como um possível facilitador **a criação de um ranking de desempenho** entre as unidades que pertencem ao Sisplan. Alguns gestores acreditam que, ao divulgar o desempenho das unidades, a Universidade estaria incentivando os setores que obtiverem uma classificação ruim a melhorar os seus resultados e também aqueles que estiverem bem posicionados a manter o seu rendimento, como se pode perceber nas falas de alguns entrevistados: **“Se as informações voltassem para os departamentos, por exemplo, em forma de ranking, eu duvido que algum gestor aceitaria seu centro de custo mal-avaliado”** (entrevistado 1);

Eu soube que o PDI do IB é o melhor PDI da Universidade, **mas eu gostaria de saber por que é o melhor PDI da Universidade e, se o meu tem falhas, que falhas são essas.** Eu gostaria de saber como melhorar e gostaria de conhecer um modelo ideal. **Acho que a gente precisa ter esses feedbacks inclusive para crescer, para se manter motivado.**

Entrevistado 15

É preciso criar um incentivo a participação com qualidade no planejamento. Pode ser uma besteira, mas o ser humano é bem assim. **Pode ser questão de reconhecimento, mostrar quem obteve os melhores desempenhos semestrais, por exemplo.** Se ele não ganha nada ele fala: “ah, nunca me pediram isso, não está fazendo falta, eu estou aqui já há dez, vinte anos. Por que eu tenho que fazer isso agora?” Então, eles não têm motivação para participar, para acompanhar, para ser aquela célula importante e para cumprir com as metas.

Entrevistado 16

A partir desses depoimentos, percebe-se que existe uma competição entre as unidades da Universidade não apenas por recursos ou por apoio político, mas também por *status* e por um desempenho superior ao dos seus pares. Gestores da UnB importam-se com o desempenho da sua unidade em comparação com o de outros setores e isso pode significar uma oportunidade a ser explorada pela organização, a fim de se obter resultados melhores na implantação das estratégias.

Nos estudos de Cunha (1995), Estrada (2000), Muriel (2006) e Athanázio (2010), que também exploram a temática do planejamento estratégico em universidades públicas, a rivalidade entre os setores internos não foi apontada como um fator de impacto à implantação

do planejamento nas instituições, ao contrário do constatado na UnB, onde alguns gestores apontam a necessidade de lutar por apoio político, a existência de uma disputa interna por recursos e também um desejo de se sobressair em relação às outras unidades.

De fato, em um ambiente complexo e dinâmico como o das universidades, existem relações de interdependência, cooperação e competição, entre as diversas unidades que compõem a estrutura. Essas relações são marcadas por influências recíprocas que resultam em disputas por poder e recursos e, na UnB, também se constatou uma disputa por *status* e por um desempenho superior ao dos pares. Tal competição pode ser analisada à luz da teoria dos *stakeholders*.

Utilizada para compreender a firma na sociedade, a teoria dos *stakeholders*, a partir dos mecanismos da análise sistêmica referentes à interdependência e integração dos agentes que compõem um sistema, procura explicar essa inter-relação entre a organização e os atores que impactam os seus objetivos. De acordo com essa teoria, o comportamento estratégico das organizações é afetado por diversos grupos situados em seu ambiente (interno e externo) e as estratégias da organização devem buscar satisfazê-los da maneira que for possível (FREEMAN, 1983; CAMPBELL, 1997; LADEIRA; 2010).

Segundo Donaldson e Preston (1995), essa teoria foca na importância das relações entre gerentes e *stakeholders*. Clarkson (1995) defende que os gestores devem resolver os inevitáveis conflitos entre os grupos de *stakeholders* na distribuição da riqueza e do valor criados pela firma. Já Ladeira (2010) afirma que é possível minimizar aspectos negativos dos conflitos entre os *stakeholders* por meio da adequada gestão dos relacionamentos e da governança corporativa, que abre a possibilidade para a cooperação, em vez da competição.

Na UnB, ficou constatado que os gestores das unidades que integram o Sisplan interagem entre si na disputa por recursos, por apoio político, por *status* e por um desempenho superior ao dos pares. A literatura (CLARKSON; 1995; LADEIRA, 2010) recomenda agir nessa competição, uma vez que impacta a *performance* da organização (ATKINSON; WATERHOUSE, 1997), de maneira a promover mudanças de comportamento e cooperação entre as partes (LADEIRA, 2010).

d) Pessoas

Novamente questões relacionadas a **pessoal** apareceram com destaque entre os facilitadores mencionados nas entrevistas, a exemplo da identificação das barreiras, o que

reforça a importância da gestão de pessoas para o processo de implantação do planejamento estratégico na UnB.

A qualificação do pessoal, a abertura a novos conhecimentos e o nível de entrosamento da equipe foram os aspectos relacionados à dimensão humana apontados como facilitadores da implantação do planejamento estratégico, como demonstrado nos depoimentos a seguir: “Acredito que **a nossa equipe seja um diferencial**. Aqui nós temos um clima bom para se trabalhar. Apesar das dificuldades, buscamos as soluções. Considero também que **somos acessíveis, nos falta é motivação**” (entrevistado 3); “**a equipe do INT é um facilitador, a dinâmica interna do trabalho é favorável, a capacitação da equipe também pode ser considerada um facilitador**” (entrevistado 11).

O desejo dos servidores em se aperfeiçoar também é um facilitador, na minha opinião. Com a capacitação, novas ideias são trabalhadas e os modelos de gestão são trabalhados, aperfeiçoados. **Pessoas que tinham parado de estudar estão voltando**. A Universidade tem incentivado que os seus funcionários estudem, um exemplo é o mestrado profissional.

Entrevistado 1

Nós temos uma estrutura em termos de equipe que, ao meu ver, **é bem capacitada para lidar com as questões do planejamento**. Falta treinamento específico e acompanhamento por parte da direção, mas equipe disponível e capacitada nós temos. Acho que o **nível dos nossos gestores também é um facilitador** [...], são pessoas extremamente capacitadas, possuem capacidade intelectual para absorver ensinamentos de administração, de gestão que possam reproduzir bons resultados.

Entrevistado 4

Aqui a gente tem um facilitador que **é a abertura**, a nossa cultura aberta a analisar futuro, pensar e fazer prospecção. **As pessoas estão abertas às novidades, ao conhecimento**. Nós temos docentes novos, que estão preocupados com a reforma curricular. Isso serve como um momento de reflexão e de vontade de mudar. Então, a gente está em um momento muito propício para o planejamento estratégico [...]

Entrevistado 9

Conforme exemplificado, os gestores da UnB reconhecem o impacto positivo que as pessoas, quando motivadas e capacitadas, produzem na aplicação do planejamento estratégico. De acordo com Dutra (2002), as organizações, cada vez mais, estão sendo obrigadas a observar melhor o conjunto de expectativas e necessidades das pessoas, sob pena de sofrer com pressões internas, ou seja, de dentro da própria organização. Muriel (2006) constatou que a capacitação e a motivação de pessoal são importantes aliados do planejamento em universidades; segundo a autora, por se tratar de um instrumento de gestão recente para as instituições de ensino superior (apenas algumas décadas), os funcionários antigos da instituição precisam passar por esforços de adaptação para o reconhecimento de um novo comportamento profissional.

4.4 Eficácia

De acordo com Rebelo e Almeida (2008), a compreensão da implantação do planejamento estratégico em uma organização pública requer uma investigação sobre a sua eficácia.

Neste estudo, adotou-se o conceito conforme Marinho e Façanha (2001), no qual a eficácia de uma ação ou de um programa é entendida como a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos. A partir dos resultados alcançados, foi possível avaliar o desempenho do planejamento estratégico nas unidades pesquisadas e verificou-se que a maioria dos gestores que participaram da pesquisa considera a implantação do planejamento estratégico na UnB ineficaz ou não realizada.

O Quadro 24 apresenta a relação das unidades de acordo com a percepção dos gestores entrevistados sobre a eficácia da implantação do planejamento estratégico.

Quadro 24
Eficácia do planejamento estratégico na UnB

Implantação ineficaz ou não realizada	Implantação eficaz
Centro de Seleção e de Promoção de Eventos	Instituto de Biologia
Faculdade de Educação	Decanato de Extensão
Decanato de Planejamento	Centro de Informática
Instituto de Humanas	Decanato de Pós-Graduação
Prefeitura do <i>Campus</i>	Instituto de Psicologia
Faculdade de Comunicação	Decanato de Assuntos Comunitários
Faculdade de Ciências Contábeis, Administração e Economia	
Biblioteca Central	
Assessoria Internacional	
Instituto de Química	

As informações coletadas demonstram que as unidades possuem desempenhos diferentes em relação à implantação dos objetivos traçados. Essa constatação está coerente com as características estruturais das instituições de ensino encontradas na literatura. De acordo com alguns autores da administração universitária brasileiras (ARAÚJO, 1996; TRIGUEIRO, 1999; HARDY; FACHIN, 2000; VIEIRA, VIEIRA; 2004), o modelo de gestão das universidades no Brasil permite às subunidades uma existência autônoma, frouxamente

articuladas com a cúpula estratégica, com uma reduzida coordenação das atividades e com um poder ambíguo e disperso.

Tal estrutura organizacional requer das universidades um esforço maior no alinhamento das suas estratégias. Segundo Wright, Kroll e Parnell (2011), características da estrutura da organização devem ser consideradas na implantação das estratégias, já que “quanto mais complexa a organização, mais difícil torna-se a coordenação das partes” (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2011, p. 191) e “o ponto até onde as atividades de uma organização estão adequadamente agrupadas afeta o sucesso da implementação de sua estratégia” (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2011, p. 192). Os dois depoimentos a seguir mostram que problemas relacionados ao alinhamento das estratégias da Universidade com os interesses e a realidade das unidades e dos departamentos refletem de forma negativa no alcance dos objetivos traçados na UnB: “Na minha opinião, **falta alinhamento**. Sinto que o Cespe **não está alinhado às diretrizes da Universidade**, até pela sua natureza que não é acadêmica. Então, eu não sei avaliar bem a implantação na Universidade” (entrevistado 1).

Também há a questão de os **nossos objetivos nem sempre estarem relacionados aos objetivos da UnB**. Acontece de eu **não conseguir encaixar naquelas áreas estratégicas ou naqueles objetivos grandes, o meu objetivo específico**, isso acontece na Universidade, o **planejamento é uma coisa meio solta**.

Entrevistado 6

Como uma forma de homogeneizar as ações do planejamento nas universidades, o modelo elaborado pela FORPLAD (1995) incentiva a criação de multiplicadores para facilitar a divulgação e a integração do processo nas instituições. Esses multiplicadores seriam pessoas orientadas e capacitadas para acompanhar um grupo de unidades e que seriam responsáveis por coordenar as reuniões de acompanhamento do planejamento. Wright, Kroll e Parnell (2011) defendem uma ideia parecida ao afirmar que organizações complexas e que estão inseridas em ambientes que mudam rapidamente devem agrupar as atividades/produtos de natureza semelhante e manter a tomada de decisão relativamente descentralizada, de forma que as decisões possam ser tomadas por aqueles que estão envolvidos nas situações. Esses autores acreditam que dessa forma as estratégias se transformam em ações mais facilmente nesse tipo de organização.

Procurou-se conhecer os motivos de não se alcançar os resultados pretendidos a partir dos objetivos previstos. Os entrevistados mencionaram a **falta de credibilidade do planejamento, a subjetividade na declaração das metas alcançadas e a ausência de**

acompanhamento e avaliação como empecilhos para o alcance dos objetivos, como se observa nos depoimentos:

Sobre o PDI, [...] **a maneira como são feitas as avaliações dos trabalhos e dos resultados alcançados ainda é ruim**. Há gestores que fazem com muita seriedade. Eu costumava, a cada três meses, analisar o que havia sido alcançado de acordo com as metas, o quanto foi cumprido, se foi parcial, integral ou se não foi cumprido. A gente precisa justificar no sistema o porquê de cada resultado e, para fazer isso, eu reunia a minha equipe e discutia cada meta parcial ou não concluída e juntos elaborávamos as justificativas. Agora, **o que a Universidade está fazendo com essas informações?** A administração tem agrupado as dificuldades das unidades e pensado o planejamento de acordo com elas? Creio que não. **Eu sinto falta de um feedback, de uma avaliação**. Precisamos evoluir. Sei que há departamentos que repetem, a cada três meses, as mesmas coisas. É necessário estudar melhor isso, **acompanhar e controlar mais de perto**, além de valorizar aqueles que querem contribuir, que buscam capacitação e que acreditam no planejamento.

Entrevistado 1

Algumas vezes, o resultado é próximo do que eu previ, mas **não significa que eu trabalhei com este objetivo**. Trabalhamos conforme as demandas surgem. Alguns resultados são próximos ao que previmos no planejamento outros são desvinculados. **Não há avaliação, controle, acompanhamento** se as metas estão sendo cumpridas, por isso acredito que não existe relação. **Para onde o vento sopra, a gente vai**. Não temos um rumo bem definido para seguir [...]. **O planejamento está desacreditado**, o pessoal está desmotivado porque **não dá resultado. É algo que leva tempo para ser feito e que não tem dado resultados. Tem unidades que não acreditam no planejamento**. Na verdade, eu vejo hoje o planejamento como um documento, um relatório. Você trabalha as fases, completa as etapas e depois aquilo ali fica como um documento institucional.

Entrevistado 3

Como nós **não temos uma ferramenta que possa acompanhar o planejamento**, acho que ficam **muito subjetivos os critérios para definir as metas alcançadas**. Porque, as vezes, **a qualidade do produto final não está sendo avaliada**. Não está claro como podemos mensurar nossas metas. Números não consegue mensurar todos os nossos objetivos, e, além disso, **há muita subjetividade na forma como declaramos que alcançamos nossas metas no PDI**.

Entrevistado 4

Nós não percebemos (a relação entre os objetivos previstos e o resultado obtido) **Não acompanhamos o planejamento** na Prefeitura [...], a implantação do planejamento é ruim. Até elaboramos metas, preparamos o PDI, mas não acompanhamos depois.

Entrevistado 5

Eu acho que ele está implantando, o problema é que eu **não sei se ele está progredindo**, porque **a UnB não está conseguindo fazer o acompanhamento dele**. Então, a implantação não é fácil, mas a gente conseguiu fechar um rol de metas que devem ser alcançadas. Se cada diretor está indo nessa direção das suas metas ou não, aí já é uma questão das suas áreas. Eu estou alcançando as minhas metas, pelo menos na diretoria pela qual sou responsável. Agora, eu não posso falar por todos os meus colegas, nem por toda essa instituição. **Sei de muitos que não acreditam no planejamento** e só o fazem porque são obrigados.

Entrevistado 16

Esse diagnóstico vem a reforçar a já comentada necessidade de esforços para institucionalizar o planejamento na UnB, pois sem a crença no instrumento dificilmente se avançará em termos de eficácia. É preciso criar – ou aperfeiçoar – atividades que subsidiem a implantação das estratégias, tais como o acompanhamento e a avaliação.

Sobre a necessidade de avaliação do processo, Meyer Jr. (1988) ressaltou que deve ser uma atividade permanente e que afeta todas as fases do processo de planejamento estratégico. Para Motta (2002), trata-se de uma atividade inerente ao planejamento estratégico, uma vez que este parte da premissa de um ambiente dinâmico, que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos, baseado em um fluxo de informações sistêmicas. Bryson (1995) enfatiza a necessidade de avaliar e reavaliar o planejamento para garantir a continuidade do processo. De acordo com esse autor, a avaliação deve investigar se as expectativas dos *stakeholders* foram atingidas e o que eles esperam como resultado.

O modelo da FORPLAD (1995) destaca a importância do acompanhamento do planejamento estratégico nas universidades:

A importância do acompanhamento decorre da possibilidade de identificar os elementos que dificultam a execução das ações, bem como aquelas que as facilitam. Essa indicação permite a atuação gerencial ou de outra ordem, no sentido de remover as dificuldades e de ajustar as ações como um todo, além de gerar subsídios para um novo ciclo do planejamento (FORPLAD, 1995, p. 16)

Os autores desse modelo sugerem que as universidades construam um processo de acompanhamento básico, a partir de informações coletadas periodicamente, por meio de entrevistas ou questionários, em que se possa estimar o nível de execução das ações. Outros autores (ARAÚJO, 1996; MEYER JR., 1988, 1991; BRYSON, 1995) concordam com a importância das rotinas que viabilizem o planejamento. Conforme Araújo (1996), o suporte logístico e as demais atividades de apoio são importantes para que os planos possam ser operacionalizados, a atividade de planejamento se credencie junto à comunidade acadêmica e os problemas possam ser gerenciados, apesar da complexidade estrutural das universidades. Na UnB, o acompanhamento é realizado via sistema de informação, no qual as unidades periodicamente necessitam prestar contas sobre as metas traçadas (FUB; 2007). Entretanto, questionam-se o alcance e a eficácia desse instrumento, uma vez que participantes deste estudo apontaram a ausência de acompanhamento e de retroalimentação.

Também ficou constatado o caráter incrementalista das decisões tomadas na Universidade, de forma semelhante ao já identificado em outras IES brasileiras por Cunha

(1995) e Muriel (2006). Ansoff e McDonnell (1993) descrevem tendências de organizações sem fins lucrativos que se comportam de maneira incremental:

O modo incremental está voltado para a minimização de desvios em relação ao comportamento histórico, tanto dentro da organização, quanto entre ela e o ambiente. A mudança não é bem-vinda; deve ser controlada, “absorvida, ou minimizada [...] Em lugar de buscar a eficiência, elas [as organizações sem fins lucrativos que se comportam de maneira incremental] tendem a desenvolver regras e procedimentos fixos para o seu *modus operandi* (ANSOFF; McDONELL, 1993, p. 285-286)

Segundo Gontijo e Maia (2004), a abordagem incremental é mais sintonizada com o cotidiano do tomador de decisão, é um método de maior praticidade, capaz de reduzir a complexidade da realidade que o envolve. Para esses autores, os incrementalistas tomam decisões sem o esclarecimento prévio dos objetivos e concentram a sua atenção em valores marginais. Dessa forma, os aspectos relevantes são os incrementais, e não os de formulação geral. Para Cunha (1995) e Araújo (1996), a tomada de decisão incrementalista representa uma resistência à institucionalização do planejamento em universidades e, assim, acredita-se que impacta a eficácia do instrumento.

Os depoimentos abaixo exemplificam a tomada de decisão incremental na UnB:

Na minha gestão, estamos tentando trabalhar observando o planejamento, mas estou ciente de que isso não está ocorrendo como deveria. O problema é que nós não somos acostumados a trabalhar observando o planejamento e acabamos **tomando decisões com base na situação mesmo**. Em geral, a **gente não prevê com a antecedência necessária e acaba resolvendo na forma que dá**.

Entrevistado 2

A maioria dos resultados não é planejada, não existe a tradição de fazermos planejamento na Prefeitura e grande parte das nossas demandas de trabalhos não é prevista. **Nossas decisões são baseadas na situação**, cada situação possui as suas peculiaridades e o seu contexto. **Eu vejo as soluções possíveis e ajo para atender as demandas**.

Entrevistado 5

Baseado na discussão apresentada nesta seção, admite-se que, embora a implantação do planejamento tenha sido considerada eficaz em alguns setores da UnB, há outros que, apesar de inseridos no Sisplan, aplicam o planejamento estratégico apenas por formalidade, sem acompanhar a eficácia ou o desempenho do processo. Dessa forma, tornou-se claro que o sistema possui lacunas e demanda melhorias relevantes.

Por fim, os gestores foram convidados a apresentar sugestões de aperfeiçoamento para o processo de implantação do planejamento estratégico na UnB. A síntese das respostas é apresentada na Tabela 4.

Tabela 4
Sugestões para aperfeiçoamento da implantação do PE

Sugestão	Frequência (número de gestores)	%
Aumentar a divulgação	11	68.8
Melhorar o acompanhamento	9	56.3
Melhorar a capacitação de pessoal	8	50.0
Aumentar a participação das unidades	8	50.0
Promover a articulação/o apoio entre as unidades	6	37.5
Melhorar a avaliação e dar <i>feedbacks</i>	5	31.3
Investir em melhorias no sistema de informação	4	25.0
Integrar planejamento e orçamento	4	25.0
Incentivar a cultura de planejamento	4	25.0
Combater a influência política	3	18.8

Algumas dessas sugestões, como não demandam mudanças de grande porte na organização, poderão ser realizadas de forma mais rápida, simples e pouco dispendiosa à Universidade, tais como: aumentar a divulgação, melhorar o acompanhamento e a avaliação, dar *feedbacks* às unidades, incentivar a capacitação dos funcionários, investir em melhorias no sistema de informação e aumentar a participação das unidades no processo. Outras, são mais complexas, envolvem a cultura institucional e questões políticas e estruturais da UnB, como: incentivar a cultura de planejamento, integrar o planejamento e o orçamento, combater a influência política e promover a articulação entre as unidades. Para concretizar essas últimas sugestões, que são mais dispendiosas, serão necessários esforços institucionais mais elaborados, mais recursos deverão ser empreendidos e, certamente, levará mais tempo para que os resultados sejam percebidos.

Por outro lado, mesmo ao promover mudanças simples em favor do aperfeiçoamento da implantação do planejamento estratégico, a UnB, com o tempo, perceberá mudanças culturais no seu ambiente organizacional que favorecerão a institucionalização do planejamento. A implantação das estratégias sempre requer algum grau de mudança na organização (ANSOFF; McDONNELL, 1993). Ao investir em mudanças que são mais simples e rápidas, a Universidade estará criando condições favoráveis à incorporação do planejamento estratégico na vida acadêmica e administrativa da instituição (ANSOFF; McDONNELL, 1993; FORPLAD, 1995).

5 CONCLUSÕES, LIMITES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo geral deste trabalho foi avaliar a implantação do planejamento estratégico na Universidade de Brasília. Para isso, o referencial teórico teve início com a proposta de compreender as particularidades e as características de gestão das universidades enquanto uma organização complexa. Convém ressaltar que se decidiu apresentar em primeiro lugar as características das instituições de ensino superior por se acreditar que entender a natureza das organizações acadêmicas e de seu processo decisório é de grande importância para a análise dos aspectos de sua gestão, tal como o planejamento estratégico (MEYER JR., 1991; ARAÚJO, 1996). Nas palavras de Araújo (1996, p. 76): “qualquer tentativa de planejamento cairá no vazio se não se fizer uma leitura adequada das características da organização”. Em seguida, os conceitos de estratégia e de planejamento estratégico foram introduzidos conforme diversos autores da literatura (ANSOFF, 1968; MINTZBERG, 1994; DRUCKER, 1984; MOTTA, 2002). O terceiro tópico do referencial abordou o planejamento estratégico nas universidades, os modelos de planejamento encontrados na literatura específicos para essas instituições e as particularidades da implantação do planejamento estratégico em IES – foco deste estudo. Por fim, investigou-se o conceito de *stakeholders*, como identificá-los e categorizá-los e quais são os *stakeholders* das universidades, conforme estudos já realizados.

A pesquisa foi direcionada por quatro objetivos específicos, distintos e complementares, que são discutidos um a um nesta conclusão. O primeiro apresenta um panorama do processo de planejamento estratégico da UnB. Foram descritas as principais características do Sisplan, desde a sua criação até o momento de realização desta pesquisa, passando pelos elementos do planejamento, pela construção das diretrizes e bases estratégicas e dos planos plurianuais e anuais das unidades. Verificou-se que a elaboração do planejamento estratégico na UnB segue os princípios da Escola de Design de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) e que, na etapa de preparação, se trata de um planejamento *top-down*, ao contrário do que recomenda a literatura específica das IES, que, em grande parte, defende a elaboração de um planejamento participativo, com a colaboração das bases da organização na elaboração dos planos estratégicos (MEYER JR, 1988; FORPLAD, 1995; ARAÚJO, 1996; PARK, 1997; MORITZ et. al., 2012). Desse modo, acredita-se que o processo de planejamento na UnB está bem estruturado no que tange à existência de ferramentas para dar o suporte necessário a sua implantação.

Entretanto, por meio da análise dos discursos ficou constatado que, na maior parte das unidades participantes da pesquisa, o planejamento estratégico acontece sob uma perspectiva *botton-up* na prática e não *top-down*, o que sugere a existência de um problema de coordenação do processo na instituição. Em outras palavras, apesar de se tratar de um planejamento formalmente elaborado, instituído e gerenciado pela cúpula estratégica da Universidade, há setores que agem conforme suas próprias diretrizes e interesses, estando ou não alinhados com os objetivos e estratégias definidas pela Administração Superior.

A partir da análise documental, pode-se constatar a realização de uma análise ambiental ampla com a colaboração de todas as unidades inscritas no Sisplan e também a existência de instrumentos de apoio à fase de elaboração e à fase de acompanhamento do plano estratégico. Por outro lado, apesar de as unidades participarem desse diagnóstico institucional, não participam da elaboração das estratégias. Assim, embora participativo a princípio, o processo efetivamente não permitiu o maior envolvimento das pessoas em sua formulação, o que gerou prejuízos à implantação, tal como apontado em alguns depoimentos.

O segundo objetivo buscou analisar os *stakeholders* envolvidos na implantação do planejamento estratégico da UnB sob a ótica dos gestores da instituição. Entende-se que as instituições acadêmicas necessitam conhecer os seus *stakeholders* e saber como diferenciá-los para melhor trabalhar suas estratégias conforme a importância de cada parte interessada (BURROWS,1999). Percebeu-se que não se trata de uma tarefa simples, pois não há um método consensual de como realizar a análise e a categorização de *stakeholders* de uma organização, apesar das diversas tipologias existentes (MAINARDES et. al.,2010). Por fim, optou-se pela aplicação de um formulário construído a partir de Frooman (1999) e Mitchel, Agle e Wood (1997) aos participantes deste trabalho.

Em relação à tipologia de Frooman (1999), os resultados da pesquisa apontaram que a alta administração, o DPO, o governo, o MEC, o MPOG e os órgãos externos de controle (TCU e CGU) são os *stakeholders* mais influentes da implantação do planejamento estratégico na UnB, ao passo que os discentes e a sociedade são os menos influentes. O fato de a sociedade não ser considerada um *stakeholder* com alto poder de influência parece especialmente relevante, pois está em desacordo com a missão da Universidade que prevê “Ser uma universidade comprometida com o saber e a busca de soluções de problemas do País e da sociedade” (FUB, 2011, p. 13). Sugerem-se duas justificativas possíveis – que não são excludentes – para essa constatação, com base nas colocações de Georgen (1998) e Lamas

(2006) respectivamente: a Universidade não assume a importância da sociedade para a sua sobrevivência ou a sociedade não está exigindo da UnB o seu papel transformador.

Ao classificar os *stakeholders* conforme a adaptação da matriz de Frooman (1999), foi possível analisar a relação de influência entre os *stakeholders* e a implantação do planejamento estratégico. Constatou-se que a maioria sofre e exerce influência, o que caracteriza um cenário de alta interdependência entre *stakeholder* e implantação do planejamento na UnB. Apenas o MPOG, os órgãos de controle externo (somente influenciam a implantação do planejamento estratégico) e os alunos (somente sofrem influência da implantação do planejamento estratégico) não se enquadram nesse diagnóstico.

Uma contribuição deste estudo ao método de categorização dos *stakeholders* foi apresentar uma classificação na qual se diferenciam os *stakeholders* conforme o grau de influência que estes exercem sobre a implantação do planejamento estratégico. Defende-se, de maneira semelhante a Mainardes et. al. (2010), que não se deve tratar da mesma forma um *stakeholder* que exerce muita influência e outro que exerce pouca influência sobre a implantação do processo, o que torna relevante diferenciar a intensidade da influência que cada *stakeholder* possui. Dessa forma, a Universidade poderá optar por estratégias mais adequadas para o gerenciamento das partes interessadas, tendo o conhecimento da relação e do grau de influência entre estas e o processo.

No que se refere ao modelo desenvolvido por Mitchell, Agle e Wood (1997), utilizado na segunda parte do formulário aplicado, foi possível categorizar os *stakeholders* conforme a existência de três atributos: o poder do *stakeholder* de influenciar a organização; a legitimidade do relacionamento do *stakeholder* com a organização e a urgência no atendimento das demandas do *stakeholder* pela organização (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). A partir da combinação desses três atributos, esses autores desenvolveram sete categorias distintas de *stakeholders*. Os resultados apontaram que os *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico da UnB estão distribuídos em apenas três dessas categorias: *stakeholder* definitivos (alta administração, conselhos da UnB, DPO, MEC, MPOG, governo e órgãos externos de controle), *stakeholder* arbitrário (sociedade) e *stakeholder* dependente (gestores acadêmicos e administrativos).

Ao comparar os resultados das análises da tipologia de Frooman (1999) e de Mitchell, Agle e Wood (1997), verificou-se que todos os *stakeholders* categorizados como definitivos também possuem alta intensidade de influência, seja qual for a relação entre a influência do

stakeholder e o processo de implantação do planejamento estratégico (interdependência, *stakeholder* influencia o processo ou o processo influencia o *stakeholder*). Essa conclusão permite afirmar que os *stakeholders* mais influentes também são os mais importantes em termos de poder, legitimidade e urgência, o que reflete a coerência entre as duas análises. Também é possível pensar que a influência dos *stakeholders* tem sua origem no poder que exercem, na legitimidade que possuem e na urgência que demandam.

A identificação das barreiras e dos facilitadores à implantação do planejamento estratégico na UnB, terceiro objetivo específico, configurou-se uma das principais contribuições deste estudo à Universidade. Acredita-se que, ao tomar conhecimento sobre os principais impedimentos e incentivadores da implantação do planejamento estratégico, a instituição passará a ter o diagnóstico necessário para empreender mudanças institucionais que subsidiarão o aperfeiçoamento do processo de planejamento na organização.

Nessa fase da pesquisa, percebeu-se que as barreiras relatadas pelos entrevistados, em muitos casos, apresentam-se ligadas e influenciam-se mutuamente (MATIAS-PEREIRA, 2011). Verificou-se, por exemplo, que falhas na comunicação interna e a falta de vontade política são causas possíveis para a falta de conhecimento sobre o planejamento na UnB.

Foram muitos os entraves à implantação do planejamento estratégico identificados, o que vem a confirmar as diversas particularidades das IES discutidas no referencial deste trabalho. Confirmou-se que a UnB é uma estrutura administrativa frouxamente articulada, um centro científico gerenciado por profissionais especializados, um foco cultural, uma fonte de valores, um sistema político, enfim, uma estrutura de muitas complexidades.

Entre as barreiras levantadas, os entraves relacionados à comunicação interna obtiveram destaque por ter sido a problemática mais mencionada entre os entrevistados. As informações coletadas revelaram que, no atual contexto, as distorções na comunicação dificultam a implantação do planejamento estratégico, uma vez que algumas unidades não chegam a tomar conhecimento das questões que envolvem as estratégias da Universidade.

Por sua vez, os facilitadores da implantação do planejamento foram admitidos como qualquer aspecto, ação ou força que incentive ou favoreça o plano estratégico a se transformar em ação, conforme descrevem Bodini (1998) e Vianna (2004). Os entrevistados apontaram como facilitadores: o apoio da alta administração, a criação de um *ranking* de desempenho e o entrosamento da equipe, além das ações que solucionem as barreiras identificadas.

Chama-se a atenção para a competição existente entre as unidades internas da UnB, diagnosticada nessa fase da pesquisa. Ao sugerirem a criação de um *ranking* de desempenho como um facilitador, os gestores, na verdade, demonstram que se importam com a *performance* do seu setor em comparação com a do seus pares. Outros estudos que também exploraram a temática do planejamento estratégico em universidades brasileiras (CUNHA, 1995; ESTRADA, 2000; MURIEL, 2006; ATHANÁZIO, 2010) não identificaram a rivalidade interna da instituição como um fator de impacto à implantação do planejamento estratégico. Já na UnB, percebeu-se que, além da disputa por recursos e por apoio político, conforme descrevem Baldrige (1971), Meyer Jr. (1988) e Araújo (1996), há também a rivalidade por *status* e por desempenho superior ao de outros setores como um fator de impacto à implantação das estratégias. Entende-se que esta pode ser uma oportunidade para a Universidade melhor institucionalizar seu planejamento estratégico. Os resultados da pesquisa indicam que, ao criar uma espécie de ranking com indicadores de desempenho no qual todas as unidades fossem cadastradas e recebessem os resultados na forma de *feedbacks*, os gestores ficariam preocupados com a sua colocação perante aos demais setores e se comprometeriam a melhorar o desempenho da sua unidade ou a mantê-lo em um bom patamar. Cabe ressaltar que se deve ter cuidado com o constrangimento que essa ação pode vir a desencadear na instituição, o que poderá resultar em uma repercussão negativa ao processo. Assim, sugere-se que o ranking não seja divulgado a toda a comunidade acadêmica, mas apenas aos representantes de cada unidade no Sisplan, ou seja, àqueles que possuem um relacionamento mais próximo ao DPO e atuam nas atividades de planejamento.

O quarto e último objetivo específico buscou verificar a eficácia da implantação do planejamento estratégico na instituição. Os resultados demonstram que as unidades possuem desempenhos diferentes em relação à implantação dos objetivos traçados, porém a maioria dos gestores entrevistados considera a implantação do planejamento ineficaz ou não realizada na UnB. Percebeu-se que algumas unidades utilizam o planejamento apenas por formalidade, realizando somente o que é obrigatório, sem a devida preocupação com a eficácia e o desempenho do processo. Ou seja, o planejamento está dissociado da gestão. O planejamento estratégico deve fazer parte das atividades normais de gestão e não ser algo que se faz de vez em quando; deve constituir um processo vivo que envolva toda a comunidade universitária.

Os resultados concebidos neste estudo indicam que há muito a fazer para implantar o planejamento estratégico como um instrumento de gestão eficaz na UnB. Necessitam ser

criadas e trabalhadas condições não apenas materiais, mas de legitimidade e de institucionalização do planejamento, pois sem a crença no instrumento dificilmente se avançará em termos de eficácia. Destaca-se, no entanto, que as dificuldades apontadas e a descoberta que parte das unidades considera a implantação do planejamento ineficaz ou não realizada não significam a inviabilidade da adoção do planejamento estratégico na UnB. Antes indicam a necessidade de repensar a metodologia do planejamento aplicada, de modo a criar condições objetivas para melhorar a eficácia do instrumento.

Por fim, pode-se afirmar que o objetivo geral de avaliar a implantação do planejamento estratégico na UnB foi alcançado. Apresentam-se a seguir as limitações da pesquisa, recomendações para futuros trabalhos e outras voltadas ao aprimoramento do uso do planejamento estratégico na Universidade.

Limitações da pesquisa

Ao se decidir pela utilização do método de saturação teórica para o fechamento do número de participantes das entrevistas, o pesquisador precisa ter ciência de que não se pode afirmar, com exatidão, que o ponto de saturação foi encontrado, o que pode ser interpretado como uma limitação do método, embora não inviabilize a sua confiabilidade (STRAUSS; CORBIN, 2008). Conforme assinalam Strauss e Corbin (2008, p.135):

Na realidade se a pessoa procurar com afinco, sempre vai encontrar propriedade ou dimensões adicionais, sempre há potencial para o surgimento do novo. A saturação é mais uma questão de encontrar um ponto na pesquisa no qual coletar dados adicionais parece ser contraprodutivo; o novo que é revelado não acrescenta muita coisa à organização.

O fato de o número de formulários aplicados para a análise dos *stakeholders* ter sido determinado pelo número de entrevistas realizadas também representou uma limitação. Por se tratar de uma amostra pequena para inferências estatísticas (n=16), a análise desses dados ficou aquém do desejável.

Não se teve acesso a toda a documentação necessária para uma descrição mais aprofundada do processo de planejamento estratégico implantado na UnB. Embora alguns documentos apontem a existência de seminários periódicos de avaliação do planejamento, não foi disponibilizada nenhuma documentação relativa a esses eventos. Esse fato pode significar que tais atividades não ocorrem na Universidade, apesar de documentos institucionais preverem a sua realização.

Outra limitação vivenciada foi o fato de que, no momento da realização desta pesquisa, o PDI 2011-2015 da Universidade não havia sido finalizado e aprovado pelas instâncias deliberativas da instituição e, mesmo o documento que apresenta as bases do planejamento para o ciclo de 2011 a 2015, encontrava-se em versão preliminar. Tal atraso na conclusão de documentos relevantes à análise documental pode ter prejudicado a descrição do processo. Nesse sentido, faz-se uma ressalva, conforme afirma Castro (1988), é melhor um plano estratégico simples que cumpra as suas funções do que outro complexo que se pretende perfeito, mas que não esteja pronto e não seja acessível para quem o deve usar como referência obrigatória e frequente.

Por fim, cabe mencionar que a pesquisa se configura como um estudo de recorte longitudinal, pois, optou-se por acompanhar a dinâmica histórica do fenômeno e pela busca de uma compreensão dos comportamentos e padrões vivenciados na Universidade. Por outro lado, não abrangeu a perspectiva transversal, que poderia propiciar uma análise mais acurada de um determinado ciclo de planejamento da UnB. A abordagem adotada é justificada pelo momento da realização da pesquisa, uma vez que já se passavam dois anos da conclusão do último ciclo de planejamento e o novo se encontrava atrasado, com ajustes e documentação inconclusos.

Após a discussão das principais limitações da pesquisa, apresentam-se recomendações para estudos futuros, visando ao avanço da compreensão do planejamento estratégico em instituições universitárias.

Recomendações para futuros trabalhos

Aos que desejarem investigar assuntos relacionados ao planejamento estratégico em IES, sugere-se:

- a) ampliar esta análise para outras IES a fim de se desenvolver um estudo comparativo e viabilizar alguma generalização;
- b) aplicar em pesquisas semelhantes uma abordagem quantitativa para complementar as conclusões aqui alcançadas e diversificar o método;
- c) analisar os *stakeholders* do processo de planejamento estratégico em IES com uma amostra que permita análises estatísticas mais elaboradas. Recomenda-se o teste Qui-quadrado para medir a significância da associação entre as respostas de gestores de unidades acadêmicas e administrativas que integram a estruturas das universidades;

- d) realizar um estudo que contemple a articulação entre o planejamento, o orçamento e a avaliação institucional em IES;
- e) aplicar o método de pesquisa do tipo survey com o intuito de investigar o fenômeno sob um ponto de vista transversal;
- f) estudar a implantação do planejamento estratégico em instituições acadêmicas a luz da Teoria da Agência. Analisar o problema de agência que ocorre na gestão de universidades poderá aprofundar os resultados encontrados neste estudo e produzir novos achados, especialmente no que diz respeito aos papéis da sociedade (principal) e da administração superior/professores (agente) na aplicabilidade de um plano estratégico.

Aos que desejarem investigar os *stakeholders* em outras organizações, sugere-se reaplicar o instrumento utilizado nesta pesquisa que prevê a diferenciação dos *stakeholders* também por grau de influência, pois este não foi desenvolvido de forma exclusiva para as universidades. Desse modo, poder-se-ão obter mais informações sobre a operacionalização do instrumento.

Recomendações para a Universidade de Brasília

Pelas características do curso, de caráter profissional, o foco do estudo guarda aderência com o interesse da instituição à qual a pesquisadora se encontra vinculada. Nesse sentido, as recomendações à organização possuem especial relevância nas considerações deste trabalho. Apresentam-se, assim, as seguintes recomendações à UnB:

- a) repensar a metodologia de planejamento. Ficou constatado que a falta de participação nas fases iniciais de discussão e elaboração do planejamento têm acarretado prejuízos à sua implantação na Universidade. Os entrevistados demonstram que sentem falta de contribuir com a formulação das estratégias e que isso, certamente, compromete o envolvimento com a fase de execução do plano. Ficou comprovado que, para implantar o planejamento estratégico na Universidade, é preciso que as pessoas se sintam coparticipantes do processo de construção do plano. Dessa forma, seria positivo à UnB repensar sua metodologia de planejamento para que os gestores das unidades pudessem acompanhar mais de perto e se envolver no processo, pois, ao que parece, o planejamento na UnB está sendo imposto aos setores. Dados a complexidade e o tamanho da organização ora estudada, talvez não seja possível atingir a todos os atores envolvidos, entretanto está claro que a UnB necessita ampliar a participação das unidades, mesmo que em caráter consultivo ou

motivador. Além disso, hoje o Sisplan possui 69 unidades inscritas, o que não torna inviáveis ações com, pelo menos, um representante de cada unidade.

b) elaborar e implantar um plano de comunicação interna para que se divulgue o planejamento na instituição. Há gestores que afirmam não ter conhecimento sobre as ações do planejamento. Para sanar problemas dessa natureza, a Universidade deve investir em ações que coloquem o planejamento em debate na instituição como, por exemplo, promover seminários de sensibilização e de compatibilização do plano em diferentes níveis hierárquicos, reuniões de retroalimentação trimestrais/semestrais entre grupos de unidades e criar um canal de comunicação entre os setores para que esses possam interagir e trocar experiências. Trata-se de ações pouco dispendiosas e que, com o tempo, irão modificar a cultura da organização para um ambiente mais favorável à implantação das estratégias e dar maior legitimidade ao processo.

c) formar multiplicadores. Essa é uma recomendação do modelo de planejamento para IFES elaborado pelo FORPLAD (1995) e que aparenta ser uma proposta válida à UnB. Os multiplicadores seriam funcionários da Universidade treinados e orientados para coordenar as sessões de trabalho nas quais se planejam as metas das unidades. É uma forma de auxiliar os diversos setores administrativos e acadêmicos da UnB a alinharem seus interesses às estratégias da instituição, de esclarecer eventuais dúvidas das unidades de imediato, além de representar um canal mais ágil e próximo das áreas com o DPO, decanato responsável pelo gerenciamento do planejamento estratégico. Isso também poderia sanar as questões relacionadas à falta de comunicação.

d) integrar o orçamento e o planejamento. Uma vez que orçamento viabiliza o planejamento em termos de alocação de recursos financeiros, é necessário haver uma articulação entre ambos, de forma que as estratégias possam ser efetivamente desenvolvidas e os objetivos e metas possam ser atingidos. Os gestores necessitam ter acesso rápido e integrado às informações relativas ao plano estratégico e aos recursos financeiros disponíveis para uma tomada de decisão assertiva. Essa recomendação inclui modificar o atual sistema de informação utilizado no gerenciamento das atividades de planejamento para que ele possa gerenciar também informações orçamentárias da instituição.

e) capacitar funcionários que atuem no suporte às atividades de planejamento. Outra constatação deste estudo foi a ausência de pessoal qualificado para lidar com as atividades de planejamento, sobretudo no nível operacional das unidades. Dessa forma,

recomenda-se à Universidade realizar investimentos na capacitação e no treinamento específico para as atividades de planejamento de funcionários que atuam nas atividades de apoio à implantação do planejamento estratégico, já que, conforme assinala Souza (2009), o incentivo à qualificação e ao aperfeiçoamento das habilidades amplia a produtividade e a eficiência na gestão.

f) reforçar o processo de planejamento nos conselhos superiores e nas várias instâncias colegiadas. Os resultados da pesquisa evidenciaram a importância do apoio da administração superior para a implantação do planejamento estratégico na UnB. Sendo assim, é preciso ampliar o espaço do planejamento estratégico nos principais colegiados da instituição, reforçando a importância, as vantagens, o acompanhamento realizado e os resultados alcançados. É recomendável que seja criada uma agenda de debate sobre o planejamento estratégico nos setores que compõem a cúpula estratégica da Universidade.

g) gerenciar os stakeholders do processo. A partir da identificação e categorização dos *stakeholders*, a Universidade passa a ter maior conhecimento sobre as influências que ocorrem na implantação do planejamento estratégico, podendo utilizar essas informações para trabalhar suas estratégias conforme a importância de cada parte interessada. Aos *stakeholders* classificados como definitivos e com alto grau de influência, sugere-se que a UnB esteja sempre atenta as suas demandas, possua uma postura proativa em relação às necessidades deste grupo e preste contas dos resultados alcançados sempre que possível.

h) aumentar a participação dos professores. Os resultados desta pesquisa indicam que os docentes pouco influenciam a implantação do plano estratégico e pouco participam deste processo na Universidade. Entretanto, a função do professor é essencial à transmissão do conhecimento e à promoção do ensino, da pesquisa e da extensão, que são funções inerentes às instituições universitárias (ARAÚJO, 1996). É comum que as estratégias elaboradas pelas IES estejam direta ou indiretamente relacionadas ao trabalho dos docentes, portanto, sugere-se que a UnB se atente ao papel desse *stakeholder* e busque meios para que ele possa se envolver e contribuir mais com o processo de planejamento da instituição.

i) Definir critérios de avaliação e acompanhamento. Avaliar e acompanhar as atividades de planejamento é fundamental para o sucesso da implantação das estratégias. Além disso, ao serem acompanhadas e avaliadas, as unidades se manterão motivadas e comprometidas com o planejamento. Pode-se criar um *ranking* de desempenho como sugerido por alguns gestores, entretanto é necessário o desenvolvimento de critérios claros e acessíveis

às unidades integrantes do Sisplan, para que elas possam acompanhar o seu próprio desempenho e analisar constantemente os resultados. Objetiva-se com isso, alcançar uma proatividade dos setores e um ambiente mais propício ao planejamento.

j) atentar para as questões políticas que impactam a implantação do planejamento estratégico. Constatou-se também que a atividade de planejamento não é isenta de valores. Ao definir, com base em um diagnóstico ambiental, as prioridades para a instituição, o planejamento afeta interesses e pode desencadear conflitos (ARAÚJO, 1996). Omitir essa realidade é desconhecer a dimensão política que existe na Universidade e acirrar ainda mais divergências e disputas existentes. A UnB deve agir para minimizar os impactos negativos da influência política sobre a implantação do planejamento. Uma forma de se alcançar isso é tornar o planejamento mais participativo, estabelecer condições para que as estratégias e os objetivos sejam compartilhados pelo conjunto da instituição, ampliar o debate sobre as decisões estratégicas com a comunidade acadêmica, criar critérios e justificativas claras para a definição das diretrizes e dos objetivos e combater favorecimentos de ordem meramente política. Note-se que esse aspecto em particular pode afetar muitos outros, como a comunicação, a gestão de *stakeholders*, o reforço nos conselhos superiores e mesmo o modelo de planejamento adotado.

Criar novas condições em uma organização não é tarefa fácil, ainda mais em tratando de uma instituição complexa como é a universidade. Porém, na UnB, é necessário agir para que o planejamento estratégico seja implantado de forma eficaz em todas as unidades que integram o Sisplan. Nesta pesquisa, constatou-se que algumas unidades já apresentam bons resultados, o que comprova a viabilidade do instrumento. Por isso, defende-se que o planejamento é viável e é benéfico à Universidade de Brasília. Entretanto, o contexto atual exige que se criem condições mais favoráveis ao planejamento estratégico para que ele possa ser implantado de forma holística na instituição, caso contrário, continuar-se-á a realizar um planejamento que se concretiza em alguns setores, mas que, em outros, caracteriza-se apenas por produzir planos e existir por formalidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. I. R.; CRUZ, J. M. F. **Planejamento Estratégico para Instituições Governamentais**. In: XV Congresso Latino Americano de Estratégia - SLADE, 2002, Montevideu. **Anais do XV Congresso Latino Americano de Estratégia - SLADE, 2002.**
- ANDRADE, J. C. S. Formação de estratégias socioambientais corporativas: os jogos Aracruz Celulose – *Stakeholders*. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, vol. 6, n.2, maio/ago. 2002
- ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2ª edição. Tradução: Antônio Zorato Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1993.
- ARAÚJO, M. A. D. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, n.30, p. 74-86, jul./ago.1996.
- ARGUIN, G. **O Planejamento estratégico no meio universitário**. Brasília: Estudos e Debates – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, n. 16, 132 p., 1989.
- ATHANÁZIO, M. M. **Processo de planejamento estratégico em universidade pública: o caso da Universidade Federal do Pará**, 2010. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Pará - Natal, RN, 2010.
- ATKINSON, A. J.; WATERHOUSE, J. H.; WELLS, R. B. A stakeholder approach to strategic performance measurement. **Sloan Management Review**, Spring, v. 38, n. 3, p. 25-37, 1997.
- BALDRIDGE, J. V. Organizational characteristics of colleges and universities. In: BALDRIDGE, J. V. e DEAL, T. **The dynamics of organizational change in educations**. California: McCutchan Publishing Corporation, 1983.
- _____. Alternative model of governance in higher education. In: RYLEY, G. L.; BALDRIDGE, J.V. **Governing academic organizations: new problems, new perspectives**. Berkeley: McCutchan Publishing Corporation, p. 2-25,1977.
- _____. **Power and conflict in the university**. New York: John Wiley, 1971.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Editora: Edições 70, 2006.
- BERNHEIM, C. T. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: cinco anos depois da conferencia mundial sobre educação superior**. Brasília: UNESCO, 2008.
- BIO, S. R. **Sistemas de Informação: um enfoque gerencial**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008
- BIRNBAUM, R. **How colleges work: the cybernetics of academic organization and**

leadership. San Francisco: Jossey Bass Publisher, 1988.

BLAU, P. M. Universidade como organização. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre, 1984, p. 10-26.

BODINI, V. L. Planejamento Estratégico em Universidades. In.: **Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. (XVIII : 1998 : Niterói). Anais...; Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1998. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1998_ART139.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2011.

BRYSON, J. M. A Strategic planning process for public and nonprofit organizations, **Long Range Planning**. Great Britain, v. 21, n.1, p. 73-88, 1988

_____. J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey Bass, 1995.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em 10 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Educação. **Sistema de Acompanhamento de Processos das instituições de ensino superior** – Sapiens. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>>. Acesso em 18 julho de 2012.

BURROWS, J. Going beyond labels: a framework for profiling institutional *stakeholders*. **Contemporary Education**, v.70, n.4, p. 5-10, 1999.

BUARQUE, C. A Universidade numa Encruzilhada. In: **A Universidade na Encruzilhada**. Seminário Universidade: por que e como reformar? Brasília, 6-7 ago. 2003. Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003.

BUNDT, C. F. da C. **Universidade: mudanças e estratégias de ação**. 2000. 114f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro Sócio-Econômico - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CAMPBELL, A. Stakeholders: the case in Favour. **Long Range Planning**, London, v. 30, n. 4, p. 446-449, jun. 1997.

CAMPOS, T. C. Políticas para *stakeholders*: um objetivo ou uma estratégia organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba: v. 10, n. 4, out/dez 2006

CASTRO, L. M. M. Planejamento Estratégico. In: FINGER, A.P. (Org.) **Universidade: Organização, planejamento e gestão**. Santa Catarina: NUPEAU, UFSC, 1988.

CASTRO, A. G. **Metodologia de planejamento estratégico das unidades do MCT** Brasília:

Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2005.

CASTRO, A. M. D.. Gerencialismo e Educação: Estratégias de Controle e Regulação de Gestão Escolar. In: NETO, A. C. et. al. (org.) **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**, 1ª ed. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CARDOSO, W. M. O impacto do plano de desenvolvimento institucional na profissionalização das instituições privadas de ensino superior. 2006. 90f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo. Pedro Leopoldo, Minas Gerais.

CERTO, S. C; PETER, J. P. **Administração Estratégica**: planejamento e implementação da estratégia. São Paulo: Perason Education do Brasil, 2004.

CHAPMAN, K.; MEUTER, M.; TOY, D.; WRIGHT, L. Are student groups dysfunction? Perspectives from Both Sides of the Classroom. **Journal of Marketing Education**, v. 20, n. 1, p.39-49,2010.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1995.

CLARK, B. Sustaining change in universities: continuities in case studies and concepts. **Tertiary education and management**. v. 9, p. 99-116, 2003

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OSLEN, J. P. A garbage cam model of organization choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, p.1-25, 1972. Disponível em: <<http://almaweb.unibo.it/cio/0.pdf>>. Acesso em: 26 out 2011.

CONDURÚ, M. T.; PEREIRA, José Almir R. **Elaboração de trabalhos acadêmicos**: normas, critérios e procedimentos. Belém: NUMA. UFPA, EDUFPA, 2006.

COOPER, D. R., SHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 7ª Ed.Porto Alegre: Bookman, 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativos, quantitativos e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Artemed/Bookman , 2007

CUNHA, C. 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, 1996.

_____. **Planejamento estratégico em Universidades**. Florianópolis: Publicação do NEST- Núcleo de Estudos – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina,1995

CYERT, R. M. & MARCH, J. G. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.

DAGNINO, R.; GOMES, E. O Processo Decisório na Universidade Pública: Uma Visão de

Análise Política. **REDES - Revista da Universidad Nacional de Quilnes**-. Buenos Aires, v.10, n.20, p. 27-42, dez/ 2003. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/907/90702002.pdf>>. Acesso em: 05 out.2011

DONALDSON, T.; PRESTON, L. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, Missipi State, v. 20, p. 65-91, jan. 1995

DREZE, J.; DEBELLE, J. **Concepções da universidade**. Fortaleza: Editora UFC, 1983

DRUCKER, P. F. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira, 1984.

DUBE, C.S; BROWN, A. W. Strategic Assessment: A rational response to university cutbacks. **Long Range Planning**, v. 16, n. 2, p. 105-103, abril 1983

DUKE, C. Learning Outcomes: comparing student perceptions of skill level and importance. **Journal of Marketing Education**, v. 24, n. 3, p. 203-207, 2002.

DUTRA, J. S. **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Atlas, 2002.

ESTRADA, R. J. S. **Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública**: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria. 2000. 206f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2000.

ELLSTRÖN, P. Quatro Faces das Organizações Educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 449-461, set/dez, 2007.

FERNADES, B.H. R.; BERTON, L. H. **Administração Estratégica**: da competência empreendedora a avaliação de desempenho. São Paulo: Saraiva, 2005.

FLICK, Uwe. **Uma introdução a pesquisa qualitativa**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO (FORPLAD). **Planejamento Estratégico em instituições Federais de Ensino Superior**: Proposta de Processo Participativo. Comissão de Planejamento, Dez. de 1995.

FONTANELLA, B. J. B.; JANETE, R.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, Jan. de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v24n1/02.pdf>> Acesso em: 05 nov. 2011

FREEMAN, E. **Strategic management**: a stakeholder approach. Boston: Pitman Publishing, 1984.

FREEMAN, R. E.; REED, D. E. Stockholders and stakeholders: a new perspective on

corporate governance. **California Management Review**, p. 88-103, Spring, 1983.

FRIEMAN, A.; MILES, S. **Stakeholders: theory and practice**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategies **Academy of Management Review**, Vol. 24, n. 2, April, 1999.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (FUB). Secretaria de Planejamento. **Manual de Planejamento 2006 a 2010**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

_____. Sistema de planejamento estratégico da UnB: bases estratégicas para 2007 a 2010. In: **Treinamento Secretaria de planejamento**, 2006, Faculdade de Tecnologia, **Anais...** Universidade de Brasília, Brasília, Nov. de 2006.

_____. Regimento Geral. Brasília, 2008. Disponível em: <www.unb.br/unb/documentos/regim_geral.php>. Acesso em 18 de julho de 2012.

_____. Decanato de Planejamento. **Bases do planejamento estratégico 2011 a 2015**. Versão preliminar de setembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: WWW.dpo.unb.br/Bases_2011-2015_preliminar.pdf. Acesso em 02 de março de 2012.

_____. Relatório: Projeto de Avaliação institucional e Gestão de Meios. **Relatório de Avaliação da Gestão de Planejamento, Orçamento e Finanças**, Universidade de Brasília: Comissão de Reestruturação e Modernização da Universidade de Brasília, vol. I, abril de 2010.

_____. Conselho Diretor da Universidade de Brasília. **Plano Orientador da Universidade de Brasília**. Brasília, 1962.

GALLAS, J. C. **Comportamento Estratégico, Ambiente Organizacional e Desempenho: um estudo com pequenas empresas de beleza estética**. 2008. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, Santa Catarina, 2008.

GODOY, V. A.; MACHADO, M. Planejamento estratégico na gestão educacional: uma ferramenta importante no processo decisório da instituição de ensino superior. **Revista IntraCiência**, ano 3 nº 3, p.32-85, dez. 2011. Disponível em: <http://www.uniesp.edu.br/guaruja/site/revista/PDFs/artigo4_PlanejEstrategico.pdf> . Acesso em: 15 de setembro de 2012.

GOERGEN, P. Ciência, Sociedade e Universidade. **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**, v. 19, n. 63, Campinas, ago. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301998000200005>> . Acesso em 27 de agosto de 2012.

GOMES, R. C.; LIDDLE, J.; GOMES, L. O. M. A five-sided model of stakeholders influence: A cross-national making in local government. **Public Management Review**, v. 12, nº 5, p. 701-724, 2010.

GONTIJO, A. C.; MAIA, C. S. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 11, Nº 4, p. 13-30 Out/dez, 2004

HAIR JR., J. S. et al. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Tradução: Lene Belon Ribeiro. São Paulo: Artmed, 2005.

HAMBRICK, D. C. Operationalizing the concept of business-level strategy in research. **Academy of Management Review**, v. 5, nº 4, p. 667-575, 19800 .

HARDY, C.; FACHIN, R. C. **Gestão Estratégica na Universidade Brasileira: teoria e casos**. 2ª ed, Porto Alegre: Editora Universidade, 2000

HARTLEY, J. F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. (org.). **Qualitative methods in organizational research: a practical guide**. Londres: Sage, 1994.

JONGBLOED, B.; ENDERS, J.; SALERNO, C. Higher education and its communities: interconnections, interdependencies and research agenda. **Higher Education**, V. 56, P. 303-324, 2008.

LADEIRA, D. L. **Teoria dos Stakeholders no contexto da governança corporativa: um estudo de caso**. 2009. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade FUMEC, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2009

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1986.

LAMAS, R. M. **A relação universidade/Sociedade**. Praia, Cabo Verde: Editora Universidade Jean Piaget de Cabo Verde, 2006. Disponível em: < <http://bdigital.cv.unipiaget.org:8080/jspui/handle/10964/214>>. Acesso em: 25 de agosto de 2012

LEITÃO, S. P. A questão organizacional na universidade: contribuições de Etzioni e Rice. **Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, v. 4, p.3-26, n.19, out/dez, 1985

LIMA, L. C. **Construindo modelos de gestão escolar**. Coleção Cadernos de organização e Gestão Curricular. São Paulo: Editora Instituto de Inovação Educacional, 2001. Disponível em: < http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/construindo_modelos.pdf>. Acesso em: 26 out 2011

LOPES, L. A. C.; BERNARDES, F. R. **Estruturas Administrativas das Universidades Brasileiras**. In: VIII SEMESA- Seminários em Administração- FEA-. São Paulo, USP, 2005. . Disponível em:

< <http://www.ead.fea.usp.br/semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/50.pdf>>. Acesso em: 25 ago de 2012.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L.A. O papel dos *stakeholders* na sustentabilidade da empresa: contribuições para a construção de um modelo de análise. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, p. 39-42, Junho 2009.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. **A estratégia em ação**: balanced Scorecard. 4. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KARKOTLI, G.; ARAGÃO, S. D. **Responsabilidade Social**: Uma contribuição à gestão transformadora das organizações. Petrópolis: RJ: Vozes, 2004.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. Tradução: Laura Bocco. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006

MAINARDES, E.W et al. Categorização por importância dos *stakeholders* das universidades. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 9, n.3, p. 5-40, set/dez 2010.

MAINARDES, E.W.; RAPOSO, M.; ALVES, H. Public University Students Expectations: an empirical study based on the stakeholders theory. *Transylvanian Review of Administration Science*. Romania, 2012. Disponível em: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS_35E_12_MAINARDES,%20RAPOSO,%20ALVES.pdf>. Acesso em: 07 de setembro de 2012.

MARCELINO, G.; MATIAS-PEREIRA, J.; BERBERT, C. O. Gestão Estratégica em Ciência e Tecnologia: avaliação de uma experiência de alinhamento estratégico no governo federal. In: MENDONÇA, G. M. **Estudos Contemporâneos em Organização e Gestão**. São Luiz: Editora Universidade Estadual do Maranhão, p. 111-148, 2008

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. Nova Iorque: Wiley, 1958.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L;O. **Programas Sociais**: Efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. IPEA, 2001;

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Estratégica**: foco no planejamento Estratégico. São Paulo: Atlas, 2011.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MCMMASTER, M. D. **The Intelligence Advantage**: organizing for complexity. Newton, MA: Butterworth Heinemann, 1996. Disponível em: <<http://www.co-i-l.com/coil/knowledge-garden/oi/books/tia/intro.shtml>> Acesso em: 11 de novembro de 2011.

MELLO, A. F. **Para construir uma universidade na Amazônia**: realidade e utopia. Belém: EDUFPA, 2007.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative Research and Case Study Application in Education**. San Francisco: Jossey-Bass, 275 p. 1998.

MEYER, Jr. Planejamento Universitário: ato racional, político ou simbólico – um estudo de universidades brasileiras. Revista Alcance. Santa Catarina, v. 12, n. 13, p. 373-389, set/dez. 2005.

_____. Planejamento Estratégico: uma renovação na gestão das instituições universitárias. Brasília. Seminário: A administração Universitária rumo ao ano 2000, 20 p., 1991.

_____. Considerações sobre o planejamento universitário: mito e realidade. In: FINGER, A.P. (Org.) **Universidade**: Organização, planejamento e gestão. Santa Catarina: NUPEAU, UFSC, 1988.

MINTZBERG, H. **The rise and fall of strategic planning**: reconceiving roles for planning, plans, planners. New York: The Free Press, 1994.

_____. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. Tradução: Ailton Bomfim Brandão , 2ª edição, São Paulo: Atlas, 2003

_____. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; AHSLTRAND, B. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O Processo da Estratégia**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. **Academy of Management Review**, vol. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MORITZ, M. O. et al. A implantação do Planejamento estratégico em organizações complexas: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florinópolis, v.5, n.1, jan./fev./mar./abr, 2012

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. In: VASCONCELLOS FILHO, P. (orgs.). **Planejamento empresarial: teoria e prática**. Rio de Janeiro: LTC, 1982

MURIEL, R. **Plano de Desenvolvimento Institucional: Análise do Processo de Implantação**. Espírito Santo: Editora Hoper, 2006.

NAJAN, A. Learning from the Literature on Policy Implementation: a Synthesis Perspective. 1995. 70 f. (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis- IIASA. Luxwnburg. Austria. 1995. Disponível em: <<http://webarchive.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/WP-95-061.pdf>>. Acesso em 01 de novembro de 2012.

NEAVE, G. **The universities responsibilities to society**, Oxford: Pergamon, 2000.

NECKEL, A. R.; ANDRIGHI, F. F.; HOFFMANN, V. E.

Os *stakeholders* e sua influência em uma rede de empresa na destinação turística de Urubici/SC. **Revista de Negócios**, Blumenau, vol. 13, n.4, p. 89-102, out./ dez, 2008.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa: características, usos e possibilidades. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, vol. 1, nº 3, 1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/Cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>> Acesso em 18 de agosto de 2012

OHMAE, K. **O estrategista em ação: a arte japonesa de negociar**. São Paulo: Pioneira, 1985

OLIVA, E. J. D. La gestión de la Universidad como elemento básico del sistema universitario: una reflexión desde la perspectiva de los *stakeholders*. **Innovar**, Especial Educación, Bogotá, Vol. 19, p.25-42, Nov. 2009

OLIVEIRA, D. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, B.; ROSS, E. S.; ALTIMEYER, H. Y. Proposta de um modelo de planejamento estratégico para instituições sem fins lucrativos. **Revista FAE**, Curitiba, v. 8, n.1, p. 69-80, 2005.

OSTER, S. M. **Strategic management for nonprofit organizations**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia de Pesquisa: abordagem teórico-prática**. 13ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 2007.

PARK, J. E. **A Case Study Analysis of Strategic Planning in a Continuing Higher Education Organization**. Pennsylvania: Thesis –Pennsylvania State University, College of Education, 1997.

PATRÍCIO et al. **Aplicação de métodos qualitativos na produção de conhecimento uma realidade particular e desafios coletivos para compreensão do ser humano nas organizações.** In: 23º Encontro Anual da ANPAD. Anais...Foz do Iguaçu,1999.

PEREIRA, M. F. **Planejamento estratégico: teorias, modelos e processo.** São Paulo: Editora Atlas, 2010

PEREIRA, J. F. **Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1999.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. Organizational decision making as a political process: the case of a university budget. **Administrative Science Quarterly**, v. 19, p. 135-151, 1974.

PFEFFER, J. **Power in organizations.** Marchfield: Pitman, 1981.

PILLON, R. B. F. **Planejamento Estratégico em um Hospital Universitário: um estudo de caso no Hospital Universitário da UFSM.** 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina,2011.

PINHO, A. J. Planejamento e Administração de Universidades. Brasília: **Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras**, n. 16, p. 147-165.1986

PINTO, M.S. L.; OLIVEIRA, R.R. Estratégias competitivas no setor elétrico brasileiro:uma análise dos interesses e expectativas dos atores da CHESF. **Revista de Administração Contemporânea-RAC**, Edição Especial, p. 131-135, 2004.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992

PORTER, M. What is strategy? **Harvard Business Review**, Nov/dec. 1996. Disponível em: <http://www.ipocongress.ru/download/guide/article/what_is_strategy.pdf> Acesso em : 15 de Nov. de 2011.

RASMUSSEN; U.W. **Manual da Metodologia do Planejamento Estratégico.** São Paulo: Editora Aduaneiras, 1990.

REAVILL, L. Quality assessment, total quality management and the stakeholders in the UK higher education system. **Managing Service Quality**. Bedford, v. 8, n.2/3 p. 55-63, 1998.

REBELO, L. M. B. **A Dinâmica do Processo de Formação de Estratégias de Gestão em Universidades: A Perspectiva da Teoria da Complexidade.** 2004. 278 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2004.

REBELO, L. M. B.; ALMEIRA, I. G. Planejamento estratégico: uma ferramenta de gestão para a administração do setor público estadual do Amazonas. In: IV Congresso de Excelência em Gestão, Rio de Janeiro, 2008. **Anais do XV Congresso de Excelência em Gestão – Rio de**

Janiero,2008.

REZENDE; D. A. **Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócio.** São Paulo: Editora Atlas, 2011

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, S. Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração.** São Paulo : Ed. Atlas, 2006.

ROMANO, R. Reflexões sobre a Universidade. In: SILVA, M.; SILVA, R. (Org.). **A Ideia de Universidade: Rumos e Desafios.** Brasília: Líber Editora, 2006.

SABINO, S. S.; HOFFMANN, R. A; HOFFMANN, V. E. A importância dos *stakeholders* na tomada de decisão das pousadas de Bombinhas. **Revista Turismo Visão e Ação**, vol. 7, n.2 p. 341-354, 2005.

SALEME. W. Planejamento universitário: um instrumento eficaz. In: CARVALHO, A. O. (Orgs). **Administração contemporânea.** Belo Horizonte: UFMG, 1988, P. 229-239

SAMPAIO, R. S. **Iniciativas e limites à modernização da gestão administrativa na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia –UESB.** Bahia, 2003.194 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Escola de Administração de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia.

SANTOS, C. R. **O gestor educacional de uma escola em mudança.** São Paulo: Pioneira, 2002.

SILVA, B.; MELO, B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes.** Caderno nº 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas: UNICAMP, 2000.

SILVEIRA JUNIOR, A.; VIVACQUA, G.A. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SIMÕES, V. A. **Exame de decisão no ensino superior.** Cascavel: Edunioeste, 2004.

SOUSA, F. A.; ALMEIDA, R. J. Planejamento e controle financeiro na perspectiva da teoria dos *stakeholders*. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 38, p.144-152, abr./maio/jun. 2003

SOUZA, I. M. **Gestão das universidades federais brasileiras: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento.** 2009. 398 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2009.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada.** 2ªed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista Brasileira de Pesquisas em Marketing (PMKT)*, Vol. 3, Setembro, 2009. Disponível em:

<http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Edicoes/Revista_PMKT_003_02.pdf>. Acesso em: 18 de abril de 2012.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004

TRIGUEIRO, M. G. S. **Universidades Públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 2008

VASCONCELLOS FILHO, P.; FERNANDES, A. C. Planejamento estratégico: vantagens e limitações; In: VANCONCELLOS FILHO, P. et. al. (orgs.) **Planejamento empresarial: teoria e prática**. Rio de Janeiro: LTC, 1982

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANNA, I. O. A. Planejamento estratégico e participativo: elaboração, fatores facilitadores e dificultadores de sua implantação na universidade. IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. **Anais...** Florianópolis, 2004.

VIEIRA, E.; VIEIRA, M. Funcionalidade Burocrática nas Universidades Federais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 8. n. 2. p-181-200 Abr./Jun. 2004

VOS, J. F. J. Corporate Social Responsibility and the Identification of Stakeholders. **Corporate Social - Responsibility and Environmental Management**, p. 141-152, set. 2003.

WEBER, M. **Textos Selecionados**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1997.

WEBER, R. P. **Basic content analysis**. Newbury Park: Sage, 1990.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. In: PERTENSON, M. (Org.). **Organization and governance in higher education**. Needham Heighs: Ginn Press, 1991.

_____. The presumption of logic in Executive Thought and action. **Symposion on The Functioning of the Executive Mind**. Case Reserve University, 1983

WERTHEIN, J. Universidade: Relevância e Reforma. In: **A Universidade na Encruzilhada**. Seminário Universidade: por que e como reformar? Brasília, 6-7 ago. 2003. Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003.

WRIGT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração Estratégica: Conceitos**. Tradução:

Celso a. Rimoli; Lenita R. Esteves. São Paulo: Atlas, 2011

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4.ed, Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXOS

Anexo A

Resultado da etapa exploratória

Stakeholders da implantação do planejamento estratégico na UnB	Unidades que identificaram os Stakeholders na etapa exploratória
Alta administração (reitor, vice-reitor e deanos)	Editora UnB; DAF; DPO; DataUnB; DAC, DGP, AUD; IL; IE; FE, IPOL, Instituto de Ciências Sociais; Face
Conselhos da UnB (Consuni, Cepe, CAD e respectivas câmaras)	Editora UnB; DPO; Cespe; Instituto de Ciências Políticas
Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO)	Cespe; DataUnB, IPOL
Gestores acadêmicos (diretores de faculdades/institutos e chefes de departamento)	DAF; DPO; DPO ; Cespe; DAC, Instituto de Letras; Instituto de Ciências Exatas, Faculdade de Educação, Instituto de Ciências Sociais
Gestores administrativos (diretores e coordenadores de unidades administrativas)	Editora UnB; Decanato de Administração; Decanato de Planejamento e Orçamento; Cespe; Decanato de Assuntos Comunitários, Instituto de Letras; Instituto de Ciências Exatas, Faculdade de Educação; Instituto de Ciências Sociais
Docentes	Editora UnB; Decanato de Administração. DataUnB; Decanato de Assuntos Comunitários, Instituto de Letras, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Instituto de Ciências Sociais
Discentes	Decanato de Administração; Decanato de Planejamento e Orçamento; Decanato de Assuntos Comunitários, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia
Servidores técnico-administrativos	Editora UnB; DPO; DataUnB; DAC, Instituto de letras, Face, Faculdade de Educação
Empresas/órgãos que fazem parceria com a UnB	Cespe, Face
Governo	Editora UnB; CESPE; Auditoria
Ministério da Educação (MEC)	Editora UnB; DAF; Cespe; DAC, Face, Faculdade de Educação, Instituto de Ciências Políticas
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Cespe; Face
Órgãos externos de controle (TCU, CGU)	DAF; DPO; Faculdade de Educação
Outras IFES	Editora UnB; Face
Sindicatos	DAF; Cespe
Sociedade	DPO; Face

Anexo B

1ª parte: Instrumento Qualitativo – Roteiro Semiestruturado

1. Como o planejamento estratégico é utilizado nas decisões da sua unidade?
2. Quais são as barreiras à implantação do planejamento estratégico? Por gentileza, dê exemplos
3. Quais são os facilitadores à implantação do planejamento estratégico? Dê exemplos.
4. Como percebe a relação entre o objetivo previsto e o resultado obtido na sua unidade?
5. Na sua percepção, todos os objetivos planejados são implantados? O que o leva a pensar assim?
6. Há objetivos que são implantados que não foram planejados? O que o leva a pensar assim?
7. Como avalia a implantação do PE da UnB na sua unidade?
8. Que sugestões teria para o aperfeiçoamento da implantação do planejamento estratégico na Universidade?

2ª Parte: Instrumento quantitativo – Formulário

Objetivo: Analisar os *Stakeholders* do Processo de Implantação do Planejamento Estratégico da Universidade de Brasília

Conceitos necessários para responder ao formulário:

- **Stakeholders:** “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pelos objetivos organizacionais” (FREEMAN, 1984, p.46)
- **Poder:** O **poder** significa o relacionamento entre indivíduos onde A exerce poder sobre B. Neste trabalho, trata-se da habilidade para levar alguém a fazer alguma coisa que não teria de fazer caso não fosse solicitado.

- **Legitimidade:** é uma percepção generalizada de que as ações de um determinado ente são desejáveis ou apropriadas, ou seja, se as solicitações de determinado grupo são consideradas no ambiente organizacional.
- **Urgência:** o grau com o qual os *stakeholders* precisam de atenção. É a necessidade imediata de ação que determina o tempo de resposta da organização às demandas do *stakeholder*.

Anexo C

Unidades acadêmicas e administrativas integrantes do Sistema de Planejamento da UnB ordenadas conforme sorteio realizado para definição da sequência das entrevistas (o número entrevistados foi decidido pelo método de saturação teórica).

Unidades Acadêmicas Ordem sorteada para entrevistas		Identificação da entrevista
1	Faculdade de Educação (FE)	E2
2	Instituto de História (IH)	E4
3	Faculdade de Comunicação (FAC)	E6
4	Faculdade de Educação Física (FEF)	cancelada
5	Instituto de Ciências Biológicas (IB)	E8
6	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face)	E10
7	Instituto de Química (IQ)	E13
8	Instituto de Ciências Exatas (IE)	cancelada
9	Instituto de Psicologia (IP)	E15
10	Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária (FAV)	Ponto de saturação encontrado
11	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU)	
12	Fazenda Água Limpa (FAL)	
13	Instituto de Ciências Políticas (IPOL)	
14	Faculdade UnB Planaltina (FUP)	
15	Instituto de Relações Internacionais (IREL)	
16	Faculdade de Direito (FD)	
17	Faculdade de Medicina (FM)	
18	Faculdade de Tecnologia (FT)	
19	Faculdade de Ciências da Informação (FCI)	
20	Instituto de Letras (IL)	
21	Faculdade UnB Gama (FGA)	
22	Instituto de Geociências (IG)	
23	Instituto de Artes (IDA)	
24	Faculdade de Saúde (FS)	
25	Instituto de Ciências Sociais (ICS)	
26	Instituto de Ciência Política (IPOL)	
27	Faculdade de Medicina (FM)	

Unidades Administrativas Ordem sorteada para entrevistas		Identificação da entrevista
1	Centro de Seleção e Promoção de Eventos (Cespe)	E1
2	Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO)	E3
3	Auditoria (AUD)	cancelada
4	Prefeitura do <i>Campus</i> (PRC)	E5
5	Gabinete do Reitor (GRE)	cancelada
6	Biblioteca Central (BCE)	E7
7	Decanato de extensão (DEX)	E9
8	Assessoria de Assuntos Internacionais (INT)	E11
9	Decanato de Assuntos Comunitários (DAC)	E12
10	Centro de Informática (CPD)	E14
11	Decanato de Pós-Graduação (DPP)	E16
12	Centro de Excelência em Turismo (CET)	Ponto de saturação encontrado
13	Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (CDT)	
14	Hospital Universitário de Brasília (HUB)	
15	Centro de Educação a Distância (CEAD)	
16	Decanato de Gestão de Pessoas (DGP)	
17	Vice-Reitoria (VRT)	
18	Editora Universidade de Brasília (EDU)	
19	Procuradoria Jurídica (PJU)	
20	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)	
21	Centro Integrado de Ordenamento Territorial (CIORD)	
22	Centro de Pesquisas sobre Opinião Pública da UnB (DataUnB)	
23	Decanato de Ensino de Graduação (DEG)	
24	Secretária de Comunicação (SECOM)	
25	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes (CEFTRU)	
26	Centro Internacional de Física da Matéria Condensada (CIFMC)	
27	Centro Transdisciplinar de Educação do Campo e Desenvolvimento Rural (CETEC)	
28	Pesquisa e Aplicação de Bambu e Fibras Naturais (CPAB)	
29	Ouvidoria (OUV)	
30	Centro de estudos do cerrado (CER)	
31	Centro de Planejamento Oscar Niemeyer (CEPLAN)	
32	Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF)	
33	Recuperação de Áreas Degradadas (CRAD)	
34	Centro de Manutenção de Equipamentos Científicos (CME)	
35	Decanato de Administração (DAF)	
36	Centro de Documentação (CEDOC)	
37	Psicologia Social Serge Moscovici (CIRPS)	
38	Secretaria de Assuntos Acadêmicos (SAA)	
39	Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)	
40	Secretaria de Gestão Patrimonial (SGP)	
41	Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC)	
42	Centro de Produção Cultural e Educativa (CPCE)	