



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CÂMPUS DE NAVIRAÍ – CPNV



POLLYANNA DA SILVA FUZARO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM
UNIVERSIDADES PÚBLICAS: O Caso do Câmpus de
Naviraí da UFMS**

Orientador: Dr. Marco Antonio Costa da Silva

Naviraí-MS

2021



Planejamento Estratégico em Universidades Públicas: o Caso do Câmpus de Naviraí da UFMS

Pollyanna da Silva Fuzaro

Resumo

As Universidades Públicas Federais estão obrigadas por lei a elaborar e implementar planejamento estratégico (PE) como ferramenta de gestão. Trata-se de uma ferramenta utilizada por empresas do setor produtivo que tem sido adaptada às peculiaridades de instituições de ensino superior. O artigo tem como objetivo analisar os fatores facilitadores e dificultadores observados na implementação do planejamento estratégico na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O estudo é de natureza qualitativa e descritiva. Foi realizado um estudo de caso no Câmpus de Naviraí (CPNV) da UFMS analisando seu PDU. Os dados foram coletados a partir de documentos e entrevistas e analisados a partir da técnica de análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa indicam avanços na compreensão e na implementação do PE no CPNV, contudo ainda precisa ocorrer maior integração entre as diversas áreas de do PE, bem como o fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento e controle dos resultados.

Palavras-Chave: Universidades Públicas; Planejamento Estratégico; Resultados.

1. INTRODUÇÃO

As Universidades Públicas Federais brasileiras têm passado por um processo de transformação importante, por um lado com crescimento muito grande em termos de quantidade, por outro, têm sido cobradas no sentido de modernização da sua forma de relacionamento interno, com seus colaboradores e na forma de realização de atividades e externo, na forma de relacionamento e entregas para a sociedade (MEIRELES, 2019; VIDIGAL; CAMPOS, 2015).

Por estarem submetidas a legislações específicas, a gestão das Universidades Públicas Federais (UPF), acabam por ter características muito diferentes de outras empresas de natureza privada. Historicamente sempre estiveram estruturadas no tripé ensino, pesquisa e extensão, fechadas em si mesmas, nunca foram cobradas em termos de mais eficiência e eficácia, agora se veem obrigadas a mudar sua estrutura para conseguir se adaptar as mudanças decorrentes das transformações da sociedade atual (VIANNA, 2004).



As mudanças na forma de administração do setor público nas últimas duas décadas, denominada administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996), tem procurado trazer as noções de resultado, eficiência, eficácia e efetividade para o ambiente público, conceitos até então utilizados no ambiente competitivo das empresas privadas (DIAS, 2017; SAUBERLICH, 2021).

O objetivo de aproximar as UPF das necessidades da sociedade em seus diversos segmentos (cidadão, empresas, instituições, organizações, mercado etc.) tem feito com que os gestores busquem práticas gerenciais, até então, utilizadas apenas por empresas privadas. Ainda que a determinação de modernização da gestão das UPF ocorra a partir de legislação, especialmente a partir da Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, discursos de inovação, empreendedorismos, planejamento estratégico, racionalidade, parcerias e outros conceitos e ferramentas de gestão têm sido apropriadas por reitores, pró-reitores, diretores de unidades, coordenadores de curso no sentido de se ajustar aos novos tempos (SAUBERLICH, 2021; DIAS, 2017; REIS, 2014; VIDIGAL; CAMPOS, 2015).

Nesse contexto, ferramentas gerenciais como Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Planejamento Estratégico (PE) tem sido utilizado na UPF (BRASIL, 2021, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d e 2021e). O PDI foi instituído de forma obrigatória nas UPF no ano de 2004 como um dos instrumentos de gestão, tendo como objetivo estabelecer a forma de planejamento das UPF, constitui de também um instrumento de avaliação.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) tem utilizado o PDI e PE como ferramentas importantes para o seu planejamento o considerando como uma ferramenta contemporânea e fundamental para seu sucesso institucional (UFMS, 2021). Contudo, ressalta-se que a UFMS apresenta uma característica peculiar que complica ainda mais a construção do planejamento estratégico, que é a existência de 9 Câmpus no interior do Estado de Mato Grosso do Sul, chamadas de Unidades Setoriais (UFMS, 2021). Cada Câmpus elabora seu PE chamado de PDU, que devem estar em consonância com o PDI da geral da UFMS.



Assim como nas empresas privadas, e considerando as particularidades das UPF, a elaboração do PE nas unidades setoriais da UFMS se reveste de grande complexidade, quer seja por questões culturais (MOREIRA et al., 2020), ou por dificuldades gerenciais associadas a ferramenta e a pouca prática de realização em ambiente público. Se o PE pode ser capaz de identificar problemas e propor caminhos, sua realização ainda é complexa e requer a melhoria de muitos fatores, como por exemplo, metodologias de realização e controle de resultados.

O campo teórico sobre PE em UPF têm produzido trabalhos com diferentes focos, como alinhamento da gestão estratégica com apoio do *Balanced Scorecard* (SAUBERLICH, 2021); aspectos culturais associadas ao PE (MOREIRA et al., 2020); identificação de práticas gerenciais (MEIRELES, 2019); incorporação do planejamento estratégico como prática efetiva de gestão (VIDIGAL, CAMPOS 2015). Entretanto, muitas lacunas teóricas e empíricas ainda precisam ser investigadas.

Considerando as reflexões elaborados, este artigo tem como objetivo analisar os fatores facilitadores e dificultadores observados na implementação do planejamento estratégico no Câmpus de Naviraí-MS. O estudo é de natureza qualitativa e descritiva. Foi realizado um estudo de caso no Câmpus de Naviraí (CPNV) da UFMS. Os dados foram coletados a partir de documentos e entrevistas e analisados a partir da técnica de análise de conteúdo.

Os resultados da pesquisa indicam avanços na compreensão e na implementação do PE no CPNV, contudo sugere que ainda precisa ocorrer maior integração entre as diversas áreas do PE, bem como o fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento e controle dos resultados.

2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS

O planejamento estratégico tem se constituído como uma ferramenta importante para a gestão das universidades. Trata-se de um modelo que emerge de mudanças no modelo de administração das organizações públicas, o chamado modelo gerencial (SAUBERLICH, 2021).



A Administração Pública Gerencial surgiu como resposta à crise do Estado, buscando estratégias para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração, além de servir como instrumento de proteção do patrimônio público. Diferentemente dos outros modelos, a Administração Gerencial orienta-se para os resultados. (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006)

Bresser-Pereira e Spink (2006, p. 26) definiram algumas características básicas que definem a Administração Pública Gerencial:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Contudo, apesar desse modelo de administração apresentar muitas vantagens e benefícios para a forma de gerir, não existe nenhuma evidência de que houve um total rompimento com os outros modelos de gestão. A aversão à mudança, o apego ao tradicionalismo e o favorecimento de determinados grupos com antigas práticas ainda perduram dentro de algumas organizações (GOMES; SILVA, 2020).

Segundo Grant, 2003 (apud MEIRELES, 2019, p. 3) o conceito da evolução estratégica está relacionado com o meio militar, contudo, diante dos desafios surgidos com a Segunda Revolução Industrial, houve-se a necessidade de que o planejamento estratégico fosse adaptado para a área comercial, difundindo-se entre as grandes companhias e apresentado um enorme interesse acadêmico sobre o tema entre os anos de 1950 e 1960.

Porto (1998, p. 2) conceitua o Planejamento Estratégico como “o caminho que a instituição escolhe para evoluir desde uma situação presente, até uma situação desejada no futuro (“ano horizonte”), num horizonte de longo prazo e sob condições de incertezas.” Já numa perspectiva mais abrangente o autor cita que “o Planejamento Estratégico é um conceito multidimensional que abrange todas as atividades críticas de uma instituição, dotando-os de senso de unidade, direção de propósito, assim como facilitando as mudanças necessárias induzidas por seu ambiente (PORTO, 1998, p. 2).



Segundo Vieira e Vieira (2004, p. 197) “o planejamento estratégico é um plano de ação para os ambientes internos e externos, capaz de posicionar a universidade federal no cenário de alta qualidade acadêmica”.

Vianna (2004, p. 9) faz uma definição mais ampla sobre o planejamento estratégico nas instituições de ensino:

O Planejamento Estratégico é uma atividade fundamental em qualquer instituição de ensino, independente do tipo e dos serviços que oferecem. É uma atividade que delinea e disciplina todo o funcionamento da instituição, na medida em que: define as coordenadas do seu trabalho, acompanha sua efetividade no cotidiano da instituição conduzindo à busca de alternativas para solucionar os problemas detectados ao longo do processo, mantendo e aperfeiçoando aspectos considerados positivos, dando unidade ao trabalho das pessoas envolvidas em todos os seus segmentos.

Para Kaufman, 1991 (apud CUNHA; COSTA, 2015, p. 4) apesar de existir diferenças entre a administração das Empresa Privadas e das Instituições Públicas, ambas possuem características essenciais de organização o que torna aplicável o planejamento estratégico dentro das universidades, partindo da necessidade de estabelecer sua missão, o papel na vida dos acadêmicos e os objetivos da organização.

Cunha e Costa (2015) defendem que no contexto em que as universidades públicas estão inseridas, elas precisam desenvolver habilidades para se adaptarem e se reinventarem quando problemas surgirem, possuindo uma flexibilidade estrutural e a capacidade de se ajustarem diante de uma crise, buscando aproveitar as oportunidades que surgirem. Para que isso seja feito, as universidades precisam adotar uma gestão estratégica.

As instituições de ensino brasileiras, como um todo, estão adotando o planejamento estratégico como método de escolha que lhes auxiliem na busca de inovação do seu portfólio de serviços, buscando fazer o melhor uso possível dos seus recursos, buscando uma sintonia permanente com o ambiente externo (PORTO, 1998).

Assim como as demais organizações, as universidades federais possuem suas metas e estratégias de gestão, como cita Vieira e Vieira (2004):

As universidades federais são constituídas, no âmbito do poder público, para, por meio de estratégias de ação, atingir as metas de realizar o ensino superior, desenvolver a pesquisa científica e tecnológica e atuar diretamente na sociedade com os programas de extensão. As estratégias de ação e as metas



estabelecidas para implementá-las atendem à objetivação do fim ao qual se destina a organização universitária (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 192).

Meyer Jr e Mangolim (2006, p. 3) afirmam que “Ainda são incipientes os esforços desenvolvidos nas universidades, no sentido de formular e implementar a abordagem estratégica, observando-se a existência de um hiato entre a elaboração do planejamento formal e a sua implementação nesse tipo de organização”.

Muitas dessas dificuldades apresentadas ocorrem pelas características que estão enraizadas nas instituições universitárias, onde são vistas como um sistema fechado, autônomo e muito difícil de se gerenciar (VIANNA, 2004). O autor explica que em grande parte das universidades, o planejamento estratégico não tem adotado como processo institucional e, assim, faz parte das relações cotidianas das instituições (VIANNA, 2004).

Apesar desses fatores, é de extrema importância que as organizações de ensino superior adotem um planejamento estratégico, ou essas correm risco de desaparecerem e serem substituídas por outras mais bem organizadas, como afirma Vianna (2004, p. 7): “Nas modernas organizações não há mais lugar para o espontaneísmo e para improvisações. Organizações não planejadas estrategicamente tendem a desaparecer, suplantadas pelos concorrentes organizados, em função da inadequação da sua ação.”

Por não existir um modelo próprio de administração para as universidades, elas acabam buscando modelos e paradigmas do setor empresarial. Os gestores dessas organizações têm enfrentado muito desafios, mas o maior deles é realizar a integração do planejamento com a gestão estratégica, evitando que os processos aconteçam de maneira isoladas, eles buscam maneiras de interagir com a estrutura, a gestão, a produção e que estejam em sintonia com a cultura organizacional (MEYER JR; MANGOLIM, 2006).

São muitos os fatores que podem facilitar e dificultar o planejamento estratégico dentro de uma universidade, o quadro 1 apresenta um levantamento desses fatores.



Quadro 1 – Fatores Facilitadores e Dificultadores do Planejamento Estratégico em UPF

IES	Fatores Facilitadores	Fatores Dificultadores	Autores
UTFPR – Campus de Guarapuava	- Existência de ferramentas que auxiliem a implementação e monitoramento das metas e objetivos do planejamento	- Não existência de uma difusão e ampla comunicação sobre os assuntos do planejamento; - Falta de clareza e objetividade nas metas estabelecidas.	SAUBERLICH, 2021
UNEB – Universidade do Estado da Bahia	- Adoção de ferramentas para dar o suporte necessário a legitimação e implantação do planejamento; - Análise do clima organizacional da instituição.	- Elaboração do planejamento restrito a um único grupo; - Falta de identificação dos principais desafios da organização.	CUNHA; COSTA, 2015
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina	- Ter um responsável pela condução das atividades a serem elaboradas; - Formar equipes para a elaboração do planejamento;	- Distanciamento entre a formulação estratégica e a sua efetiva implementação; - Falta de sensibilização por parte dos envolvidos; - Baixo potencial de flexibilidade dos processos; - Dificuldades na articulação política.	NEIS; PEREIRA; COSTA, 2013
UFG – Universidade Federal de Goiás	- Manter um regimento como suporte para o desenvolvimento contínuo e implementação do planejamento na instituição; - Ter uma boa comunicação entre as partes envolvidas no planejamento.	- Implementação de maneira parcial e não periódica do planejamento; - Falta de mão de obra especializada para dar seguimento ao planejamento; - Alta rotatividade dos gestores nos órgãos onde o planejamento é implantado.	VIDIGAL; CAMPOS, 2015
Universidade Pública Federal da região da região Sudeste	- Autonomia política e administrativa; - Adoção de um modelo participativo; - Flexibilidade organizacional; - Atores especialistas; - Adoção da contratualização como etapa do processo de formulação, buscando validar as estratégias definidas; - Capacidade de auto-organização.	- As estratégias apresentadas assumem um caráter simbólico; - Descontinuidade da gestão; - Desvinculação entre planejamento e orçamento; - Excessiva burocracia; - Diversidade e pluralidade de interesses; - Dificuldade de controle e avaliação;	PASCUCI et al., 2016
Apanhado geral das IES que adotam planejamento estratégico	- Dinamismo e adaptabilidade das ações planejadas; - Buscas de alternativas para evitar a improvisação e o agir intuitivo; - Análise bem detalhada de todos os pontos a serem trabalhados dentro da elaboração do planejamento.	- Necessidade de combinar o tecnicismo dos modelos do planejamento com o humanismo das pessoas envolvidas; - O não trabalho com a racionalidade exigida; - Dificuldade de encontrar líderes para o desenvolvimento do processo;	VIANNA, 2004

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise da literatura.



Sauberlich (2021), Cunha e Costa (2015) concordam que adotar ferramentas específicas é algo necessário para que haja a facilitação no desenvolvimento e implantação do planejamento estratégico, eles também concordam com o fato de que a falta de clareza e objetividade nas metas, como a identificação dos principais desafios da organização dificultam o desenvolvimento e implantação desse planejamento.

Assim como Neis, Pereira e Costa (2013) que defendem que não deve haver um distanciamento entre a formulação do planejamento e sua efetiva implementação. Vianna (2004) defende que é importante que seja feita uma análise detalhada de todos os pontos a serem trabalhados dentro do planejamento. Pascuci et al (2016) complementa que é importante que a instituição apresente a capacidade de auto-organização durante a formulação e implementação do planejamento estratégico.

Neis, Pereira e Costa (2013) também defendem que ter um responsável para conduzir as atividades, assim como a formação de equipes para a elaboração do planejamento, facilita muito seu desenvolvimento. Vidigal e Campos (2015) complementam que é importante existir uma boa comunicação entre as partes envolvidas nesse planejamento e que a falta de mão de obra especializada para dar seguimento as ações contidas no planejamento dificultam bastante esse desenvolvimento. Porém Vianna (2004) afirma que a dificuldade de encontrar esses líderes para o desenvolvimento do processo dificulta bastante.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realização da pesquisa algumas escolhas metodológicas são apresentadas. A pesquisa tem abordagem qualitativa, que segundo Falcão Vieira (2014) busca fazer uma descrição aprofundada e detalhada do fenômeno pesquisado, a partir de percepções de sujeitos entrevistados, dos discursos e significados dos contextos.

Do ponto de vista da estratégia, foi realizado um estudo de caso, sendo o fenômeno estudado a utilização do planejamento estratégico em universidades públicas. O *locus* para observação do caso foi o Câmpus de Naviraí da UFMS (CPNV). A escolha do CPNV se deu por conveniência da pesquisadora que é acadêmica do Curso de Administração do referido Câmpus.



Ressalta-se que o planejamento estratégico analisado no CPNV foi referente ao período de 2016 a 2020. Entretanto, as referências ao PDU serão as de 2020 a 2024. A justificativa utilização desse período refere-se ao fato de que por conta da pandemia de Covid-19 e todas as dificuldades impostas às UPF, o planejamento estratégico do CPNV não sofreu alteração em relação ao período de 2016 a 2020. Ocorreu o entendimento por parte da direção que a maior parte das metas de crescimento foram prejudicadas por conta dos problemas econômicos e redução de recursos que as universidades foram submetidas e continuaram sendo no próximo quadriênio.

Os dados da pesquisa foram coletados a partir da aplicação de 2 instrumentos: 1) entrevista semiestruturada e; 2) documentos. A entrevista constitui uma fonte de coleta de dados adequada para os objetivos da pesquisa qualitativa, permitindo ao pesquisador compreender com maior profundidade o fenômeno em estudo (GODOY, 2006).

As entrevistas foram realizadas com três entrevistados do Câmpus de Naviraí, que para efeito desta pesquisa, serão chamados de Entrevistados A, B e C. A escolha dos respondentes ocorreu por sua importância para realização do PDU no CPNV, sendo eles o diretor do Câmpus, responsável por conduzir o processo de elaboração do PDU no CPNV (Entrevistado C), um professor responsável pela disciplina de planejamento estratégico do Curso de Administração do CPNV (Entrevistado B), que também foi responsável pela elaboração do PDU no Câmpus e um servidor técnico que ocupa cargo de gestão e participou da elaboração do PDU no CPNV (Entrevistado A). Ressalta-se que os 3 entrevistados desempenharam papel fundamental na elaboração do PDU no CPNV. As entrevistas foram realizadas entre os meses de outubro e novembro de 2021, enviadas via e-mail e WhatsApp. Algumas questões foram esclarecidas após a devolução das respostas.

Os documentos constituíram a segunda fonte de dados da pesquisa. O conjunto de possibilidades envolve textos e outros materiais escritos como políticas das organizações, regras, normas, portarias, relatórios, imagens, bancos de dados dentre outros (GODOY, 2006; YIN, 2010). Os documentos coletados na pesquisa foram o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS (PDI) e Plano de Desenvolvimento da Unidade do Câmpus de Naviraí – (PDU/CPNV).

As respostas das entrevistas foram digitadas em documento word, assim foi possível obter as informações necessárias sobre a elaboração do PDU do CPNV segundo a percepção dos entrevistados. As informações gerais sobre o CPNV e a UFMS e seus respectivos



planejamentos foram obtidas nos documentos do PDI e PDU. Para isso, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, uma importante estratégia de análises dos dados (ROESCH, 2009; VIANNA, 2001).

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta etapa da pesquisa são apresentados os dados da pesquisa empírica realizada para este estudo, bem como a análise a luz da teoria.

4.1 Histórico UFMS e CPNV

Para efeito desta pesquisa, o planejamento estratégico da UFMS e do CPNV serão denominados como Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU). Para melhor compreensão de como PDI da UFMS orienta a realização do PDU das unidades setoriais (Câmpus) é importante compreender como a UFMS e o CPNV construíram sua história.

De acordo com documentos coletados a Fundação a UFMS foi criada 1962 a implementação da Faculdade de Farmácia e Odontologia na cidade Campo Grande, isso ainda na condição de Universidade do Estado de Mato Grosso. Com a divisão do Estado de Mato Grosso e a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, em 1977, a UFMS foi federalizada, passando a se chamar Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, (Lei Federal nº 6.674, de 5 de julho de 1979), tendo sua sede em Campo Grande, capital do Estado (PDI-UFMS 2020-2024).

Conforme destacado em seu PDI:

A UFMS é uma Instituição pública federal de educação superior, de qualidade, gratuita, financiada pelos cidadãos brasileiros, inclusiva e socialmente referenciada, que atua mediante processos integrados de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo e inovação; para gerar, difundir, socializar e aplicar conhecimentos que contribuam para a melhoria da qualidade de vida do ser humano em um ambiente sustentável, e formar profissionais que atendam aos anseios da sociedade brasileira (PDI-UFMS 2020-2024, p. 12).

Segundo as teorias de planejamento estratégico, a missão, a visão e os valores da organização constituem as bases e os pilares, os princípios fundamentais que norteiam a Instituição (SAUBERLICH, 2021). Assim, a UFMS indica a forma como deseja se posicionar na sociedade e no mundo e ser reconhecida. A UFMS tem como missão:



Desenvolver e socializar o conhecimento, formando profissionais qualificados para a transformação da sociedade e o crescimento sustentável do país.” Sua visão é: “Ser uma universidade reconhecida nacional e internacionalmente por sua excelência no ensino, pesquisa, extensão e inovação.” Apresenta valores fundamentais para qualquer instituição, são eles: ética, respeito, transparência, efetividade, interdisciplinaridade, profissionalismo, sustentabilidade, independência (PDI-UFMS 2020-2024, p. 12).

A UFMS possui cursos de graduação e de pós-graduação, presenciais e a distância, nas vinte e cinco unidades acadêmicas setoriais, sendo dezesseis na Cidade Universitária e nove Câmpus nos municípios de Aquidauana (CPAQ); Chapadão do Sul (CPCS); Corumbá, o Câmpus do Pantanal (CPAN); Coxim (CPCX); Naviraí (CPNV); Nova Andradina (CPNA); Paranaíba (CPAR); Ponta Porã (CPPP); e Três Lagoas (CPTL), além de atender a EaD em polos nos diversos municípios do Estado. Assim, sua atuação abrange as seguintes áreas de conhecimento: Ciências Exatas e da Terra, Ciências Biológicas, Ciências da Saúde, Ciências Agrárias, Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Engenharias, Linguística, Letras e Artes (PDI-UFMS 2020-2024, p. 15).

Câmpus de Naviraí surgiu com o processo de expansão do Ensino Superior a partir do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni estabelecida pelo Ministério da Educação (MEC) e adotado pela UFMS. Para criação e implementação do CPNV, a UFMS contou a parceria da Prefeitura de Naviraí, que fez doação do terreno para construção das instalações do Câmpus. A parceria é estratégica considerando que o município de Naviraí é considerado polo da região do Conesul e a presença do Câmpus tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento intelectual, cultural e, por consequência, para o desenvolvimento local e regional (PDU-CPNV 2018-2021).

O CPNV começou suas atividades em janeiro de 2009 com dois cursos, Ciências Sociais e Pedagogia. Inaugurando sua sede própria em 30 de março de 2010, situado na Rodovia MS 141, Km 2, saída para Ivinhema, oferecendo toda a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do trabalho, tanto acadêmico quanto administrativo (PDU-CPNV 2018-2021, p. 8).

O CPNV conta em 2021 com 4 cursos de Graduação: Administração, Ciências Sociais e Pedagogia e Arquitetura e Urbanismo, modalidade presencial. O CPNV estabeleceu como missão:

Promover o avanço educacional, científico, social, tecnológico e cultural, por meio de ações de ensino, pesquisa, inovação e extensão com elevados padrões de excelência que contribuam com o desenvolvimento de Naviraí, do Mato Grosso do Sul e do país e com a redução das desigualdades regionais”. Sua visão: “Ser reconhecido como



referência na formação de profissionais nas áreas de conhecimento ofertadas na Unidade (PDU-CPNV 2018-2021, p. 25).

O CPNV estabeleceu como princípios norteadores: Comportamento ético; Gestão democrática e pluralista; Reconhecimento e valorização da diversidade humana, em suas distintas manifestações; Compromisso com a sustentabilidade; Interação com a comunidade local e regional; Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; Formação crítica e emancipadora; e, Produção e disseminação do saber científico nas diversas instâncias sociais e acadêmicas (PDU-CPNV 2018-2021).

4.2 O Planejamento Estratégico da UFMS e do CPNV

Nesta etapa são apresentados e analisados os dados coletados a partir de documentos e entrevistas.

4.2.1 A UFMS e o PDI

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é um instrumento de gestão e planejamento imposto pela legislação e que as UPF devem adotar. O documento determina que UPF apresentem elementos como: missão, objetivos e metas da instituição, sua área de atuação e seu histórico de implantação e desenvolvimento, o projeto pedagógico da instituição, suas políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2021).

A construção do PDI deve explicitar a forma como o documento foi elaborado e como norteara sobre a dinâmica da UFMS e das Unidades Setoriais, constituído o pressuposto, mas baseado no conjunto de normas vigentes. A construção do PDI deve ter como premissa a perspectiva colaborativa refletindo as expectativas e projetos de toda a comunidade universitária para o exercício projetado (PDI-UFMS 2020-2024). Ressalta-se que o documento foi produzido com a participação de todos os setores da UFMS, incluindo administração central, servidores técnicos, unidades setoriais, estudantes e comunidade externa.

A elaboração do PDI da UFMS, definiu o período de cinco anos, seguindo o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Assim, a UFMS, a partir da legislação, estabeleceu os instrumentos gerenciais para aperfeiçoar sua gestão universitária, a forma de governança e o que desejava em termos de desempenho (PDI-UFMS 2020-2024).

Desta forma, a UFMS instituiu o seu PDI buscando melhorar seus processos de planejamento, incluindo a participação da comunidade, buscando um modelo de gestão



viabilizasse o alcance da missão, visão e valores. O PDI, tem como objetivo principal oferecer às Unidades de Administração Central e Setorial (UACs e UASs), no caso desse trabalho, para o CPNV, o alinhamento estratégico dos planos de ações em nível tático-operacional com a Matriz Estratégica do PDI (PDI-UFMS 2020-2024).

4.2.1 O CPNV e o PDU

É importante reforçar de início que o PDU do CPNV a que se refere está pesquisa é do período de 2016 a 2020 e que foi ratificado para o período de 2020 a 2024. Para análise dos aspectos facilitadores e dificultadores da sua execução, é importante descrever como o planejamento foi elaborado.

Conforme ficou evidenciado nos dados coletados, o PDU do CPNV foi construído com a participação do conjunto de servidores do Câmpus (técnicos e professores) e de representante dos acadêmicos. o PDU do CPNV foi pensado de forma coletiva e feito com base no PDI vigente na época. O processo teve início com uma reunião em que foi apresentado os procedimentos e prazos. Após, foram formadas comissão, responsáveis por cada eixo estratégico para a UFMS, contando com a participação de todos os servidores do CPNV, que puderam contribuir com os conhecimentos e a prática profissional.

As equipes realizaram levantamento de dados e propuseram metas e objetivos considerando a realidade do CPNV e as demandas da universidade advindas do PDI. Após as sugestões, os resultados foram apresentados e ajustados em reuniões conjuntas em que todos poderiam se manifestar. Sua implementação é feita por meio da prática cotidiana e as metas sempre são retomadas nas discussões, servindo para dar subsídios à tomada de decisões e direcionar as prioridades.

O objetivo deste estudo não é discutir os resultados do planejamento e sim a qualidade do processo realizado pelo CPNV. A percepção dos envolvidos é de que o PDU pode ser uma ferramenta capaz de oferecer benefícios relacionados a melhoria da comunicação interna e externa, melhoria do processo de tomada de decisão, da descentralização administrativa e, por conseguinte a melhoria no desempenho organizacional do CPNV (PDU-CPNV 2018-2021).

Após a aprovação do PDU os esforços se voltaram para a etapa de Implementação e as ações necessárias para viabilizar os resultados do planejamento estratégico. Muitas das metas e objetivos estabelecidos no PDU já faziam parte da objetivos do CPNV e outras metas foram

instituídas. A implementação precisa acompanhada de mecanismos de monitoramento, controle e avaliação do alcance dos resultados, bem como da correção dos caminhos estabelecidos (PDU-CPNV 2018-2021).

4.2.2 – Análise dos Fatores Facilitadores e Dificultadores do PDU do CPNV

Os entrevistados concordam que o planejamento estratégico na Administração Pública constitui uma ferramenta de extrema importância, para atingir os objetivos estratégicos. A realização do planejamento oferece condições para que o Câmpus realize sua missão, implemente sua visão e valores, isso de forma mais eficiente.

Apesar do consenso entre os entrevistados de se tratar de uma ferramenta importante para gestão pública, observa-se que ainda falta cultura para o planejamento estratégico, o processo ainda não é orgânico, não existe uma integração fina, adequada entre os diferentes órgãos envolvidos no processo.

Considerando as falas dos sujeitos entrevistados, o quadro 2 apresenta uma síntese dos fatores que facilitam e dificultam a implementação e elaboração do PDU no CPNV.

Quadro 2 – Fatores facilitadores e dificultadores para realização do PDU no CPNV

Entrevistados	Fatores Facilitadores	Fatores Dificultadores
Entrevistado A	<ul style="list-style-type: none">- Coletividade entre elaboradores;- Senso de responsabilidade mútua;- Alinhamento entre a Universidade e as suas unidades.	<ul style="list-style-type: none">- Não continuidade nos esforços coletivos;- Não acompanhamento e execução das metas;- Falta de relatórios e reuniões anuais sobre o desenvolvimento do plano.
Entrevistado B	<ul style="list-style-type: none">- Corpo docente qualificado e especializado no assunto;- Presença do curso de administração no campus;- Os gestores são servidores de carreiras e possuem conhecimento sobre a administração pública;- Autonomia da universidade para o desenvolvimento de ações;- Alta capacidade de aprendizado entre os docentes e servidores do campus;- Ações sobre o processo finalístico da instituição;- Missão clara da instituição que atua com processos específicos;- Ações de caráter incremental;- Disponibilidade de uma breve descrição das funções, as competências da unidade e o mapeamento dos	<ul style="list-style-type: none">- Dificuldade no entendimento sobre a contribuição de cada unidade com o PDI;- Necessidade de os indicadores serem proporcionais a cada unidade;- Falta de colocar em práticas as metas estabelecidas;- Necessidade de um sistema para monitorar e acompanhar a implementação das metas;- Falta de tempo de alguns dos servidores para o desenvolvimento das ações propostas;- Baixo comprometimento com os resultados da unidade e da instituição relacionados com o sistema de avaliação;- As metas individuais não se alinham às metas organizacionais;- Falta de engajamento dos discentes no PDU;- Problemas com o orçamento da universidade;- Burocracia excessiva;- Dependência de outros órgãos e recursos.

	processos na página na web da instituição.	
Entrevistado C	<ul style="list-style-type: none">- Gestão democrática e participativa da UFMS;- Processos de controle e ação bem definidos.	<ul style="list-style-type: none">- Falta de compreensão de alguns sobre a importância do planejamento estratégico;- Questões orçamentárias e de recursos humanos;- Dificuldade em estabelecer mecanismos de controle e avaliação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise das entrevistas.

Os entrevistados concordam que o planejamento estratégico deve ser motivado constantemente nas Universidades, devendo abranger várias escalas e setores. É necessário dar um suporte para os processos, levando em consideração as pessoas que irão executar as ações, tendo consideração por suas demandas e dificuldades.

Além disso, é preciso que essas ações sejam traduzidas em documentos objetivos e de fácil acesso, para que sempre quando necessário os servidores possam estar consultando. O entrevistado A afirmou que: “O planejamento estratégico deveria ser algo orgânico, que não fosse necessário “parar para fazer”, mas que sua proposição partisse das necessidades evidenciadas no decorrer das atividades cotidianas”.

É importante que antes da elaboração do planejamento estratégico seja feito um diagnóstico, buscando ter informações e dados que subsidiem não somente os resultados da instituição, mas também indicadores de outras instituições que possam ser utilizadas como base para o estabelecimento de métricas e para o benchmarking. Esse diagnóstico é essencial para estabelecer diretrizes estratégicas, que precisam ser compreendidas e aceitas pela comunidade acadêmica para que a implementação das ações seja efetiva.

Ainda que a expectativa seja de que o planejamento estratégico melhore a qualidade da comunicação no CPNV, o que se constata na prática é que a rotina das atividades ainda não está no nível desejado, questão identificada por Sauberlich (2021) que encontrou o mesmo problema no Campus da UTFPR. Segundo o entrevistado B, também existe uma dificuldade para compreender qual a contribuição de cada unidade para o PDI da UFMS, esse é um fator que acaba prejudicando a elaboração de um bom planejamento, visto que é de extrema importância saber as necessidades que cada Campus tem, e buscar resolver o problema.

Se por um lado a burocracia é apresentada como fato dificultador (ENTREVISTADO B), por outro, a inexistência de relatórios e reuniões anuais relacionados ao PDU, seu monitoramento, controle e avaliação foi apontado pelos três entrevistados como fatores dificultadores para o PDU. Cunha e Costa (2015) afirmam que é essencial a adoção de



ferramentas para dar suporte necessário e legitimar a implantação do planejamento estratégico da instituição. No PDU do CPNV essas questões ainda precisam ser melhoradas. Conforme afirmou o entrevistado 3 é importante ter processos de controle e ação bem definidos dentro do planejamento estratégico, o que vai ser um fator facilitador da implementação do processo.

Vidigal e Campos (2015) afirmam que é importante existir uma boa comunicação entre os responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico da instituição, o Entrevistado A relatou que existiu uma coletividade e um senso de responsabilidade mútua entre os elaboradores do planejamento estratégico do CPNV, o que foi um importante facilitador desse processo. Neis, Pereira e Costa (2013) reforçam a importância da formação de equipes para a elaboração do planejamento, colocando isso como um fator facilitador.

O entrevistado B destacou o orçamento da universidade e as questões burocráticas como fatores que dificultam bastante o processo de implementação do planejamento estratégico no campus. O entrevistado C ressaltou que as questões orçamentárias são um importante limitador dos objetivos do planejamento estratégico da instituição, sendo necessário algumas vezes fazer um realinhamento das metas estabelecidas no plano. Pascuci et al., (2016) destacaram que os fatores orçamentários, assim como a burocracia, dificultam a execução do planejamento estratégico.

Ao fazer um apanhado geral sobre as IES que adotam modelos de planejamento estratégico Vianna (2004) destacou a dificuldade de encontrar líderes para a realização planejamento das instituições. Esse fator não esteve presente na elaboração do planejamento estratégico do CPNV, pelo contrário, a qualidade dos gestores dos câmpus da UFMS foi destacada com fator positivo, sendo os servidores de carreiras, com conhecimento aprofundado sobre a administração com alta capacidade de aprendizado (ENTREVISTADOS A E B).

Fazendo um comparativo entre os quadros 1 e 2, foi possível observar que uma série de fatores que foram elencados pelos autores da literatura, sejam eles facilitadores e dificultadores, acabam ocorrendo dentro da elaboração do planejamento do CPNV. Com isso foi possível confirmar que os fatores elencados de fato fazem parte da realidade das IES.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar os fatores facilitadores e dificultadores observados na implementação do planejamento estratégico no Câmpus de Naviraí-MS.



A adoção do planejamento estratégico no ambiente das universidades federais, além das questões legais, tem sido considerado um importante instrumento de gestão. Ainda que o modelo de planejamento estratégico a ser aplicado em órgão público esteja em construção e os desafios de sua criação, implementação, monitoramento, controle e avaliação sejam complexos, avanços importantes têm sido alcançados e apontadas na literatura e em casos de universidades públicas.

A literatura aponta a necessidade de mudança cultural para o planejamento. Foi possível observar alguns fatores que são importantes e que acabam facilitando esse processo, como ter um responsável pela elaboração do planejamento e a existência de ferramentas para dar suporte a implementação e monitoramentos das metas e objetivos estabelecidos no planejamento. Também foram observados fatores que dificultam esse processo, como as questões burocráticas e orçamentárias, e a falta de objetividade e clareza na criação das suas metas.

O conjunto de fatores facilitadores e dificultadores observados no processo do PDU do CPNV demonstram que o caminho ainda é longo a ser percorrido sobretudo para as etapas de execução, monitoramento, controle e avaliação. O CPNV tem compreensão de que precisa tornar o processo mais orgânico, integrado e possível de observado em todas as suas etapas, não apenas no resultado. Entretanto, tornar o processo mais célere, menos burocrático, possível de ser acompanhado, requer mais maturidade e comprometimento de todos, e claro, tecnologias que permitam oferecer a integração.

A qualidade dos servidores emerge como um dos principais aspectos facilitadores da realização do PDU. A perspectiva coletiva e a curva de aprendizagem na realização do PDU devem aumentar à medida que o exercício de elaboração ocorra. Mas é fundamental que se pense nas estratégias de dar visibilidade aos resultados intermediários do processo, essa é única forma de mudar as questões que não levam o CPNV aos seus resultados organizacionais, bem como aos da UFMS.

Ressalta-se o fato de que a UFMS tem uma estrutura multicampi o que oferece muito mais elementos dificultadores para a realização do PDU. Não apenas pela necessidade alinhamento com a UFMS, mas por fatores como o processo de comunicação que fica prejudicado pela distância da administração.

Por fim, o estudo evidenciou grande potencial para aplicação do planejamento estratégico em universidades. A redução dos fatores dificultadores vai transformar o processo



de realização em uma tarefa mais possível, ainda que continue complexo. A produção de trabalhos empíricos pode trazer grandes contribuições para a diminuição de lacunas e para ampliação do conhecimento desse campo teórico.

Referências

- BRASIL, **Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm. Acesso em: 26 de setembro de 2021.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 de agosto 2021b.
- BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm>. Acesso em: 10 outubro 2021c.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 27 fev. 1967. 55 BRASIL. Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020. Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOIG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 05 mar. 2021d.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Guia Técnico de Gestão Estratégica**. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guia_gestao_estrategica_v1-0.pdf>. Acesso em: 23 de outubro 2021e.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. ISBN: 978-85-225-1053-5.
- COSTA, R. A. T.; SOUZA, M. V. P. **A percepção holística da administração gerencial no serviço público**. Revista de Administração Geral, Amapá, v. 1, n. 2, p. 138-153, 2015.
- CUNHA, L. S.; COSTA, P. L. S. **Modelo de Planejamento Estratégico em Universidades públicas**: Um estudo de caso na Universidades do Estado da Bahia. In: XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, 2015, Mar Del Plata - Argentina. ISBN: 978-85-68618-01-1



DIAS, R. **Gestão pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização.** São Paulo: Ed. Atlas, 2017.

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2020-2024.** Campo Grande. Disponível em: <<https://pdi.ufms.br/files/2020/03/Plano-de-Desenvolvimento-Institucional-2020-2024-UFMS.pdf>>

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento da Unidade – PDU 2018-2021. Câmpus de Naviraí – CPNV.** Naviraí. Disponível em: <<https://cpnv.ufms.br/files/2021/07/169-Aprova-PDU-CPNV.pdf>>

GOMES, A. L. N.; SILVA, N. G. A. **Modelos de administração pública presentes na gestão de instituições de ensino superior (IES).** Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, Florianópolis, v. 13, Edição Especial 1, p. 21-37, 2020.

MEIRELES, F. R. S. **Planejamento Estratégico em Universidades Públicas Brasileira: Uma Avaliação de sua Importância, Elaboração e Desempenho das IES.** Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Fortaleza, CE, Brasil, 2019. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=6&cod_edicao=94&cod_edicao_subsecao=1650&cod_edicao_trabalho=26181>

MEYER JR., V.; MANGOLIM, L. **Estratégia em universidades privadas: estudo de casos.** Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Salvador, BA, Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5887>

NEIS, D. F.; PEREIRA, M. F.; COSTA, A. M. **O Processo de Formulação de Estratégica em Universidades Públicas: o caso da UDESC.** Revista Reuna, v. 18, n. 2, p. 25–44, 2013.

PASCUCI, L. et al. **Managerialism na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública.** Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL, p. 37–59, 13 abr. 2016.

Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI UFMS – Disponível em: <https://www.ufms.br/universidade/plano-de-desenvolvimento-institucional/>. Acesso em: 18 de agosto de 2021.

PORTO, C. **Uma introdução ao Planejamento Estratégico.** Boletim técnico do SENAC, v. 19, n. 2, p. 22-36, maio/agosto. 1998. Rio de Janeiro, RJ.

SAUBERLICH, R. **Proposta de balanced scorecard para a diretoria de planejamento e administração de um câmpus da UTFPR.** 2021. 66 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional PROFIAP, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2021.

SILVA, T. A. da. **Conceitos e evolução da administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo.** In: VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 8., Santa Cruz do Sul. Anais... Santa Cruz do Sul: Open Journal Systems, 2017, p. 1-22.

VIANNA, I. O. A. **Planejamento estratégico e participativo: elaboração, fatores facilitadores e dificuldades de sua implantação na universidade.** Anais do Colóquio Internacional de Gestão Universitária, Florianópolis, SC, Brasil, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/35693>>



VIDIGAL, F.; CAMPOS, L. W. **Do Planejamento Estratégico à Prática de Gestão na Universidade Pública:** Um Estudo na UFG. In: XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, 2015, Mar Del Plata - Argentina. ISBN: 978-85-68618-01-1

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. **Funcionalidade burocrática nas universidades federais:** conflito em tempos de mudança. Revista de Administração Contemporânea, v. 8, n. 2, p. 181–200, jun. 2004. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rac/a/KL4P77YfbmTYCzJRY4Lnqj/?lang=pt#>