

RODRIGO CAMPOS LOPES

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA:
UMA ANÁLISE À ÓTICA DO INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa – *Campus* Rio Paranaíba, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2018

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Rio Paranaíba

T

L864p
2018

Lopes, Rodrigo Campos, 1987-

O Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Viçosa : uma análise à ótica do institucionalismo sociológico / Rodrigo Campos Lopes. – Viçosa, MG, 2018. viii, 102f. : il. ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Odemir Vieira Baeta.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 95-99.

1. Planejamento. 2. Universidade. 3. Institucionalismo.
I. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP/UFV.
II. Título.

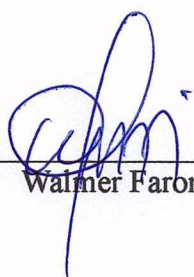
658.4012

RODRIGO CAMPOS LOPES

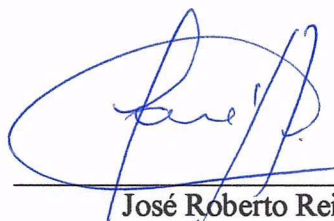
**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA:
UMA ANÁLISE À ÓTICA DO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa – *Campus* Rio Paranaíba, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

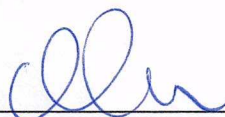
APROVADA: 23 de novembro de 2018.



Walner Faroni



José Roberto Reis



Odemir Vieira Baeta
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

Gratidão é reconhecimento. É reconhecimento pelas dádivas que a vida nos proporciona. Reconheço a Deus a dádiva primária: a vida. A partir dela, todas as oportunidades de me tornar uma pessoa melhor diariamente. Reconheço meus pais, que, muitas vezes, abdicaram de si próprios em função de seus filhos. Reconheço meus irmãos, por sua amizade e parceria desde a infância. Reconheço minha companheira Silvia, com quem escolhi compartilhar minha vida, por todo seu afeto e suporte. Reconheço todos os amigos e familiares, próximos ou não, que atuaram sutilmente nos bastidores dessa conquista. Reconheço todos os professores e técnico-administrativos da UFV, que, em maior ou menor parcela, participaram de minha formação desde a graduação. William Shakespeare acreditava que a gratidão é o único tesouro dos humildes. Com todos vocês, compartilho meu maior tesouro. Obrigado.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	v
LISTA DE TABELAS	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
1. INTRODUÇÃO	1
2. PLANEJAMENTO	6
2.1. PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA	9
2.2. PLANEJAMENTO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	12
3. TEORIA INSTITUCIONAL	17
3.1. INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO	20
3.2. RECENTES CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO NOS ESTUDOS DE PLANEJAMENTO	24
4. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	28
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
5.1. TIPO DE PESQUISA	31
5.2. PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	32
5.3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	34
6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS	36
6.1. MOTIVAÇÕES	36
6.2. LIMITAÇÕES	41
6.2.1. Limitações relacionadas à estrutura interna	41
6.2.2. Limitações relacionadas aos servidores	47
6.2.3. Limitações relacionadas ao contexto nacional	50
6.3. POTENCIALIDADES A SEREM EXPLORADAS	51
6.3.1. Corpo Técnico	52
6.3.2. Estrutura, Organização e Gestão	55
6.4. CAMINHOS PARA MELHOR APROVEITAMENTO DAS POTENCIALIDADES	58
6.4.1. Transparência e envolvimento da comunidade	59
6.4.2. Descentralização	62
6.4.3. Eficiência	64

6.4.4. Gestão de Pessoas	67
6.4.5. Papel do Conselho Universitário.....	69
6.4.6. Papel da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento	71
6.4.7. Nomeação e Preparo dos Gestores.....	76
6.4.8. Continuidade	82
6.4.9. Metodologia de desenvolvimento do planejamento.....	85
7. CONCLUSÕES	89
8. REFERÊNCIAS.....	95
APÊNDICE A	100
APÊNDICE B	101

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Níveis de Planejamento.....	8
---	---

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Escolaridade Corpo Técnico.....	51
---	----

RESUMO

LOPES, Rodrigo Campos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, novembro de 2018.
O plano de desenvolvimento institucional da Universidade Federal de Viçosa: uma análise à ótica do institucionalismo sociológico. Orientador: Odemir Vieira Baeta.
Coorientadores: Fernanda Cristina da Silva e Leonardo Pinheiro Deboça.

Este trabalho teve como objetivo diagnosticar os elementos decisivos no desenvolvimento da prática do planejamento na Universidade Federal de Viçosa tendo como foco o Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2023, atualmente em vigência na UFV. Para isso, utilizou-se para a coleta de dados entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação participante. Para a análise dos dados, a principal técnica utilizada foi a análise de conteúdo e como enfoque teórico o Institucionalismo Sociológico. Os resultados demonstram que há inúmeras limitações relacionadas à estrutura, pessoal e contexto e também diversas potencialidades identificadas como corpo técnico e organização. Concluiu-se que os elementos coercitivos e normativos se encontram fortemente presentes no que diz respeito à atuação estratégica dos gestores da instituição e ainda, que o planejamento não atingiu o estágio de institucionalização total. Sugere-se como redirecionamentos a busca por maior eficiência, revisão de papéis de unidades chave e o desenvolvimento de sistemas específicos para a condução estratégica, dentre outros.

ABSTRACT

LOPES, Rodrigo Campos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, November, 2018. **The institutional development plan of the Universidade Federal de Viçosa: an analysis of sociological institutionalism.** Adviser: Odemir Vieira Baeta. Co-advisers: Fernanda Cristina da Silva and Leonardo Pinheiro Deboçã.

This work aimed to diagnose the decisive elements in the development of the planning practice at the Federal University of Viçosa, focusing on the Institutional Development Plan 2018-2023, currently in force at UFV. For this purpose, semi-structured interviews, documentary analysis and participant observation were used for data collection. For the analysis of the data, the main technique used was content analysis and as a theoretical approach Sociological Institutionalism. The results show that there are innumerable limitations related to structure, personnel and context and also several potentialities identified as body and organization. It was concluded that the coercive and normative elements are strongly present with respect to the strategic performance of the institution's managers and also that the planning did not reach the stage of total institutionalization. It is suggested as redirects the search for greater efficiency, review of roles of key units and the development of specific systems for the strategic conduction, among others.

1. INTRODUÇÃO

A função básica de uma Universidade diz respeito à formação de pessoal qualificado para atuação no mercado de trabalho. É sabido que a promoção do ensino é a função essencial de uma Universidade. Mesmo incorporando atividades relacionadas à pesquisa e à extensão, a atividade número um dessas importantes instituições é e deve ser o ensino.

Tendo como alicerce as três atividades principais citadas, a gestão organizacional precisa perseguir o mesmo patamar de excelência exigido das áreas principais de atuação. Mesmo considerando toda sua complexidade, no que se refere a questões como diversidade de corpo técnico, orçamento diretamente dependente do Governo Federal e forte influência do fator político nas decisões administrativas, a Administração Superior deve estar munida de ferramentas avançadas de gestão, compreendendo que a instituição precisa visualizar o futuro da mesma forma que uma instituição privada o faz.

O grande financiador de todas as Universidades públicas brasileiras é o povo brasileiro, que paga seus impostos e terceiriza a alocação desses recursos para os governos, cada qual em sua esfera. Considerando, portanto, que se trata de recurso público, a população deve exigir retorno para esse “investimento”. Os agentes da máquina pública, então, devem assumir o compromisso de atuar próximos ao limiar da eficiência máxima, otimizando os resultados para um dado volume de recursos e/ou minimizando a utilização de recursos para um dado resultado.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, prevê a atuação desses gestores, definindo os princípios sob os quais os mesmos devem trabalhar: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Além disso a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu artigo 2º, coloca que: “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

A busca pela eficiência é relativamente recente na história das organizações. Até os anos 1960, os meios de produção eram baseados unicamente em ativos e forças de

trabalho. A gestão passava pela otimização da utilização desses dois recursos. A competição entre as organizações ocorria em função de preço e qualidade. Em seguida, outras dimensões como agilidade e inovação passaram a estabelecer, em conjunto com os dois fatores iniciais, os resultados das organizações. Assim, a gestão passa a buscar seus alicerces em ferramentas de avaliação de desempenho que não mais concentram seus esforços em maximizar a produção e em trabalho braçal, mas sim em eficiência na busca pelos objetivos.

Nas Instituições de Ensino Superior, a realidade não é tão diferente, uma vez que também são cobradas pela sociedade em relação a seus resultados. Assim, as Universidades necessitam avaliar desempenho de forma a atender a gestão institucional, com indicadores adequados para a tomada de decisão.

Nesse sentido, Osório (2005) entende que os setores privado e público se aproximam na medida em que o primeiro incorpora normas técnicas características da administração pública e o último se orienta pelo quesito produtividade, típico da gestão privada.

Claramente, as faculdades privadas podem ser comparadas às empresas em geral, no qual seu “produto/serviço” a ser ofertado é a educação. Por analogia, as Universidades públicas também possuem clientes (população que contribui por meio dos impostos), por isso, precisam adotar práticas de gestão que se assemelhem às das empresas privadas. Para isso, é necessário mais que planejamento; é preciso que se execute e controle as ações outrora planejadas.

A preocupação com o aprimoramento da qualidade do ensino superior no país foi intensificada a partir da instituição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes) por meio da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. O Sistema tem por finalidades a melhoria da qualidade do Ensino Superior; a orientação da expansão de sua oferta; o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. Antes disso, desde 20 de dezembro de 1996, vigora no país a Lei das Diretrizes Básicas da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996. Desde então, é possível afirmar que vem se buscando consolidar o desenvolvimento da educação superior no Brasil.

Nesse contexto, no que diz respeito à gestão universitária, encaixam-se os elementos “planejamento” e “avaliação”. As ações nessas instituições precisam também ser mensuradas, de modo que, com base em resultados passados, possam ser elaboradas estratégias futuras capazes de levá-la a resultados mais eficientes.

O processo de planejamento numa Universidade pública, entretanto, não tem a mesma dinâmica de um processo conduzido numa empresa privada. A começar pela estrutura apresentada por instituições dessa natureza, com a maioria das decisões acontecendo de forma colegiada e uma estrutura hierárquica totalmente descentralizada. As relações de poder também se mostram de forma bastante peculiar, na qual as chefias não apresentam a mesma influência sobre seus subordinados como acontece na iniciativa privada. Basta dizer que os planos desenvolvidos numa Universidade envolvem diversos agentes em inúmeras esferas, cada qual com suas particularidades e visão singular do objeto.

O planejamento nas Instituições Federais de Ensino Superior foi formalmente instituído por meio do Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006. O referido documento dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior. Fica definido, a partir de então, que as instituições precisam contar com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para que permaneçam credenciadas junto ao Ministério da Educação (MEC). Uma vez obrigatório, o PDI passa a ser peça indispensável para a existência de qualquer instituição federal de ensino superior no país.

O planejamento formal na Universidade Federal de Viçosa (UFV), objeto de estudo do presente trabalho, de fato, se inicia bem antes, já no ano de 1997, com a publicação do primeiro Plano de Gestão. Naquele momento, não se vislumbrava a possibilidade de um Plano da natureza do PDI nas Instituições Federais de Ensino Superior. Mesmo assim, o Plano de Gestão já buscava traçar metas globais e de abordagem estratégica.

Com a instituição do primeiro PDI na UFV em 2012, o mesmo passa imediatamente a ser o principal elemento de planejamento da referida instituição, elemento comum a todas as instituições de mesma natureza. Estruturado em função de 21 objetivos institucionais, tem abrangência de seis anos e busca unificar os esforços da instituição em uma mesma direção.

Esperava-se que a cultura do planejamento fosse fortalecida com a existência de uma ferramenta bem definida pelo Governo Federal, como é o PDI. No entanto, não foi

o que se observou. A Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, órgão responsável pela condução do planejamento na UFV, ainda tem dificuldades para disseminar a prática do planejamento na instituição. Ainda se observa um baixo envolvimento dos agentes de planejamento (estes serão descritos no item 4 – Caracterização do Objeto de Estudo), que não demonstram perceber importância no processo. Isso se manifesta, por exemplo, quando se observa os planos de gestão departamentais, que, muitas vezes, não refletem a realidade da instituição.

Surgem, então, questionamentos sobre como se dá o processo de planejamento na UFV. A controvérsia parte do conflito entre a gestão descentralizada característica das Universidades públicas e o baixo envolvimento daqueles que deveriam ser o cerne da estratégia na instituição. A partir do exposto, surge o interesse em se investigar como ocorre o planejamento na UFV, quais são as principais dificuldades e as principais “potencialidades” encontradas, caso elas existam, e quais os mecanismos utilizados na tentativa de institucionalizar esse processo.

Portanto, é apresentado o seguinte problema de pesquisa: Como institucionalizar a prática do planejamento na Universidade Federal de Viçosa?

A partir do problema de pesquisa definido acima, nascem os objetivos geral e específicos, que seguem:

a) Geral:

→ Diagnosticar os elementos decisivos no desenvolvimento da prática do planejamento na Universidade Federal de Viçosa afim de propor melhorias para o processo.

b) Específicos:

→ Apurar as dificuldades em consolidar o processo de planejamento na UFV;

→ Identificar as potencialidades encontradas pela instituição na condução do planejamento;

→ Propor ações que representem redirecionamentos no processo de planejamento;

O processo de planejamento de uma instituição pública da importância da UFV é parte imprescindível para o aprimoramento de sua gestão. Passo a passo, o desenvolvimento da gestão administrativa automaticamente tenderá ao crescimento em

suas atividades fim – tríade ensino, pesquisa e extensão – à medida em que as metas buscam o aprimoramento da atividade institucional.

Uma Universidade gerida de forma que se alcance bons indicadores acadêmicos naturalmente terá alunos mais bem preparados para inserção no mercado de trabalho. Esses profissionais de destaque se apresentam de forma diferenciada no contexto competitivo, com maior senso crítico e atitude transformadora, tendo, portanto, melhores condições de contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

Nesse âmbito, pode-se estabelecer um paralelo entre as atividades de planejamento estratégico nas Universidades brasileiras e o aprimoramento da sociedade como um todo. Exatamente a razão pela qual se justifica estudar o processo de planejamento na UFV, materializado pelo seu principal programa: O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O PDI não deve ser apenas um elemento obrigatório desenvolvido para atender às determinações da legislação brasileira. É preciso acreditar na ferramenta, considerando o propósito para o qual a mesma foi criada: desenvolver a gestão e pensar estrategicamente em seu futuro.

Além desta introdução, este trabalho possui outros sete tópicos. A seguir, apresenta-se uma revisão da literatura, abordando pontos determinantes no estudo desenvolvido, que são: Planejamento; Planejamento na Gestão Pública; e Planejamento nas Instituições de Ensino Superior. Em seguida, é apresentado o referencial teórico, onde se aborda a Teoria Institucional e sua vertente denominada Institucionalismo Sociológico, importante base teórica sob a qual será analisado o objeto de estudo deste trabalho. Na sequência, há a caracterização do objeto de estudo, que é a Universidade Federal de Viçosa. São apresentados então os procedimentos metodológicos utilizados, a discussão dos resultados encontrados e as conclusões. Por fim, as referências.

2. PLANEJAMENTO

Neste tópico, inicia-se a construção da importante base conceitual utilizada na análise dos resultados encontrados. Esta pesquisa tem como objeto a Universidade Federal de Viçosa e, mais especificamente, seu mais importante instrumento de planejamento formal, o PDI. Assim, os conceitos relacionados ao planejamento são de fundamental relevância para o que se propõe este estudo.

O termo “planejamento” é definido por Lacombe e Heilborn (2008, p. 162) como “a determinação da direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado e a determinação consciente de cursos de ação, isto é, rumos”.

Além de ser um processo de tomada de decisões, o planejamento é uma dimensão das competências intelectuais (MAXIMIANO, 2009). Segundo o autor, “planejar é uma função cognitiva superior, um tipo refinado de habilidade. A decisão e a capacidade de lidar com o futuro por meio do planejamento refletem uma forma de inteligência” (MAXIMIANO, 2009, p. 114).

De acordo com Melo (2012, p. 24):

Ao planejar, primeiramente deve ser feita uma análise do ambiente, a fim de identificar se as estratégias propostas são condizentes ou não com a realidade, pois há determinadas situações externas que afetam a organização e que não cabe a ela modificá-las, como, por exemplo, uma crise econômica, redução de gastos públicos, valor das ações, taxas de juros, dentre outras.

Ainda segundo o mesmo autor, “após essa análise externa, o órgão responsável pelo planejamento deve voltar-se para o interior da organização, efetuando um diagnóstico” para identificar pontos fortes e fracos, sempre objetivando eficácia.

O termo Estratégia, assim como Planejamento, também é fortemente difundido no meio organizacional. Tem origem na Grécia Antiga e se refere à arte do general (“*strategos*”). Logo, fica claro que a ideia de estratégia nasce com foco na competitividade. A estratégia se desenvolve na história da humanidade na base militar, sendo incorporada às empresas logo após a II Guerra Mundial. No meio educacional, especificamente no Brasil, ela se desenvolve a partir dos anos 1980 e principalmente 1990.

Naturalmente, o Planejamento e a Estratégia passaram a compor juntos uma metodologia de trabalho no meio organizacional. Segundo Drucker (1984), o Planejamento Estratégico precisa ser um processo contínuo e sistemático, com maior conhecimento possível, com vistas à tomada de decisões envolvendo riscos. Além disso,

é preciso coordenar as atividades necessárias para que se executem essas decisões. Então, por meio de retroalimentação, é importante que se meça os resultados decorrentes das decisões e os confronte com as projeções.

Ansoff (1991) entende o Planejamento Estratégico como um método sistemático de “controle de atividades” estruturado buscando definir a estratégia organizacional em determinado intervalo de tempo. Por meio da sua utilização, é possível adquirir conhecimento das perspectivas, projetar cenários, definir alternativas e buscar meios e métodos para compreensão das necessidades da organização, de forma a referendar a tomada de decisão (FRANCISCO, 2016).

Segundo Mintzberg e Quinn (2001), cada vez mais os gestores precisam conhecer com clareza o pensamento estratégico para que consigam administrar as dificuldades e complexidades, porém, tão importante quanto a estratégia utilizada pela empresa é entender como ocorre o processo de gestão estratégica nas empresas. Sem entender esse processo, fica-se vulnerável a fatores internos e externos que afetam diretamente o processo de gestão. Braga e Monteiro (2005) adicionam que o Planejamento Estratégico precisa entregar respostas para três questões vitais na instituição: Onde estamos? Onde queremos chegar? Como chegar lá?

Muitas empresas e Universidades discutem o Planejamento Estratégico como orientação primordial para continuidade das mesmas, no entanto, o referido processo deve ser precedido de um Pensamento Estratégico (HEIL, 2012). Pensar estrategicamente, então, é uma metodologia de ação. A capacidade de gerar planos e exercer controle sobre eles é uma “super-habilidade” humana (HEIL *apud* GALLEGO, 2004). Portanto, quando existe equilíbrio entre o Pensamento Estratégico e o Planejamento Estratégico, tende-se a ser mais assertivo na construção de planos de ação.

Em 1992, os professores da *Harvard Business School*, Robert Kaplan e David Norton, apresentaram a metodologia que veio a ser a mais difundida mundo quando se fala em Planejamento Estratégico: O *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC trouxe o alinhamento da visão e da estratégia aos objetivos e medidas de desempenho das empresas. Assim, foi possível estabelecer o gerenciamento de longo prazo, sem influência negativa nas ações cotidianas. Organiza-se de acordo com quatro perspectivas fundamentais: financeira, clientes, processos internos e aprendizado/crescimento.

Fischmann e Almeida (2009) colocam que, em primeiro lugar, deve-se avaliar a estratégia atual, identificando caminhos que vem sendo seguidos e a sua função. Em

seguida, avalia-se os ambientes externo e interno à organização. Então, procura-se estabelecer o perfil estratégico da organização, quantifica-se os objetivos e finaliza-se o Planejamento Estratégico. Pode-se então transmitir aos envolvidos na decisão o que se espera dentro de seu escopo de atuação.

Maximiano (2009) aborda os chamados componentes do planejamento. Segundo ele, em todos os processos de planejamento devem constar objetivos, meios para sua realização e métodos de avaliação. Em relação ao Planejamento Estratégico, devem ainda estar presentes os seguintes elementos: missão, desempenho da organização, desafios e oportunidades (ambiente externo), pontos fortes e fracos (ambiente interno) e ainda as competências dos executores do planejamento.

Alguns desses conceitos são definidos por Amorim (2012). O autor afirma que a missão de uma organização é seu propósito de longo prazo; os objetivos são alvos específicos e mensuráveis que a organização pode utilizar para avaliar até que ponto está realizando sua missão. Ainda segundo o autor, bons objetivos são fáceis de medir e de acompanhar ao longo do tempo. Uma vez definidos os objetivos, faz-se as análises interna (forças e fraquezas) e externa (oportunidades e ameaças) para que então sejam definidas as estratégias. Nesse contexto, o planejamento “se comporta” como uma mapa a ser seguido pelas pessoas em suas atividades futuras, visando o atingir seus objetivos, seja em instituições públicas ou privadas.

Os principais autores que trabalham o tema distinguem o Planejamento em três tipos básicos: Estratégico, Tático e Operacional (Figura 01):



Figura 1 – Níveis de Planejamento
Fonte: Adaptado de Oliveira (2008)

No nível estratégico, são desenvolvidas a missão e as metas de longo prazo da organização, bem como o momento em que elas devem ser alcançadas (LUSSIER; REIS; FERREIRA, 2011). Envolve gestores dos mais altos níveis hierárquicos, responsáveis por definições em níveis institucionais. O planejamento tático está ligado ao nível de decisão média da organização (PEREIRA, 2010). Nesse nível se encontra o planejamento de atividades departamentais, onde os responsáveis são os gerentes de unidade, num nível intermediário da organização. O planejamento operacional fica a cargo das metas de curto prazo (LUSSIER; REIS; FERREIRA, 2011). Neste nível está a linha de frente da organização, onde trabalham os gestores das subunidades da instituição.

Independentemente do nível, todas as organizações precisam definir minimamente seu planejamento, sejam elas públicas ou privadas. Obviamente, o setor público difere largamente do setor privado, inclusive em relação aos seus processos de avaliação e planejamento. No próximo item, são apresentadas definições e conceitos relacionados ao planejamento no setor público.

2.1. PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

A administração pública no Brasil, basicamente, é definida pela Constituição Federal em seu artigo nº 37, modificado pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. O referido documento determina que a gestão pública deve trabalhar orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, em sua Lei Máxima, o País tem, colocada de forma muito clara, a importância de se atuar de forma eficiente, ou seja, maximizando os resultados a partir de um dado volume de recursos ou utilizando o menor volume de recursos possível para um dado nível de serviços públicos ofertados.

Segundo Meirelles (2003), de acordo com o princípio da eficiência, a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e, principalmente, rendimento funcional. De acordo com o autor, trata-se do mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Tendo bem definidos os princípios básicos da gestão pública, é possível buscar caracterizá-la. Santos (2010) define a gestão pública como arte, onde se planeja, organiza, coordena, comanda e controla assuntos de interesse público utilizando-se de estruturas e recursos do Estado. A autora entende ainda que a atividade visa bem estar para a comunidade, ao zelar pela manutenção de bens e serviços de uso coletivo e no enfrentamento de questões problemáticas.

Ao comparada com a gestão privada, a gestão pública difere em relação à sua rigidez, de forma a realizar somente o que é permitido por Lei, ao contrário da privada, que apresenta maior flexibilidade e empreendedorismo. Mesmo assim, as rotinas e práticas administrativas podem apresentar elementos em comum. Exemplo disso é o processo de desenvolvimento do orçamento.

Em relação a esse processo, Silva (2012) entende que os setores público e privado devem se aproximar. Segundo a autora, embora o orçamento nos órgãos e entidades estatais deva respeitar peculiaridades do setor público, o processo deve ocorrer de forma semelhante ao setor privado, ou seja, precisa apresentar os mesmos aspectos que todo plano tem: objetivos, metas, meios de execução e métodos de avaliação.

Ainda sobre o orçamento público, é notório que ao longo dos anos, o mesmo transformou-se, evoluindo de uma simples peça de escrituração contábil para um verdadeiro instrumento de política econômica, passando a ser considerado elemento fundamental para o planejamento no setor público (OLIVEIRA, 2009). A incorporação do planejamento ao orçamento público como um de seus elementos constitutivos é considerado um marco, uma vez que passou-se a evidenciar não apenas insumos e produtos resultantes da despesa orçamentária, mas também os objetivos do gasto público.

Ponto importante a ser citado é a publicação da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes políticos federados. A Lei teve grande importância no sentido de elevar a concepção dos orçamentos ao plano normativo nacional. Não se pode dizer que tenha sido esquematizada, naquele momento, a lógica do orçamento-programa, mas impulsionou-se os primeiros passos em direção a ele, ao serem tratados explicitamente a programação de despesa e os resultados esperados (SILVA, 2012).

O atual sistema de planejamento e orçamento da Administração Pública Federal, portanto, fica estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988. O planejamento

para os anos seguintes é articulado por meio da execução dos orçamentos anuais e com instrumentos de controle fiscal. Segundo Silva (2012), a Constituição Brasileira trabalha o planejamento e o orçamento de integrada. Em seu artigo 165, é estabelecido o Plano Plurianual, que descreve as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O sistema orçamentário federal passou a ser regulado por três leis:

- a) Lei do Plano Plurianual (PPA): aprovado a cada quatro anos, sujeito a prazos e ritos diferenciados de tramitação; tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): é de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo; o projeto é encaminhado todos os anos ao Congresso Nacional para aprovação;
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA): projeto deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Silva (2012) destaca o PPA como primordial para o planejamento governamental nos órgãos e entidades estatais. Segundo a autora, trata-se de uma inovação da Constituição de 1988, pois estabelece diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal, seja para despesas de capital, investimentos, ou despesas continuadas, para dois ou mais exercícios financeiros.

Fundamental ainda é a articulação entre o Planejamento Estratégico e a programação orçamentária em conjunto com o PPA, pois, tratam-se de abordagens necessárias e efetivas ao planejamento. Essa articulação deve considerar a combinação dos diferentes horizontes temporais com base em uma carteira de projetos estruturantes (PARES; VALLE, 2006). Assim, o orçamento adquire caráter estratégico, já que se encontra pautado em horizontes de planejamento, nos quais é respeitada a natureza plurianual, considerando prazo de maturação de projetos e a necessidade de se gerenciar incertezas. O PPA, segundo Oliveira (2009), procurou minimizar problemas que limitam o orçamento como instrumento de planejamento. Anteriormente, a programação orçamentária consistia apenas na definição de dotações financeiras, desconsiderando a possibilidade do alcance de metas.

Mesmo enrijecido pela existência de leis que o definem, o planejamento orçamentário na administração pública brasileira precisa apresentar flexibilidade e caráter intensivo de gestão. O plano é executado por meio de orçamentos. Estes, por

força de integração, são entendidos como peças estratégicas para mudanças propostas pelos governantes. O PPA pode ser retificado por meio de lei no período de sua vigência, fato que garante flexibilidade e possibilidade de revisão dos objetivos e metas.

No momento do Projeto da Lei Orçamentária Anual, as Universidades tomam conhecimento da expectativa de disponibilidade orçamentária para o exercício seguinte. A partir desse momento, pode-se vincular as ações e metas daquele ano ao planejamento de longo prazo traçado pela instituição.

Assim, os processos de planejamento e orçamento são “costurados” de forma conjunta na instituição, afunilando o processo decisório e trazendo para a administração da Universidade a responsabilidade de alocar recursos de acordo com os objetivos institucionais, no longo, médio e curto prazos. A seguir, apresenta-se um tópico específico para o planejamento nas Instituições de Ensino Superior, detalhando e conceituando esse processo.

2.2. PLANEJAMENTO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Comparável a bens de consumo, a educação universitária pode ser classificada como um produto (LAWRENCE, 2002). Silva (2009) entende que as Instituições de Ensino Superior (IES) prestam serviços, cujo principal produto é o “curso de graduação” ou o “curso de pós-graduação”, onde o cliente é o próprio aluno.

Em muitos momentos, orientadas por profissionais escolhidos por significativos resultados acadêmicos, as Universidades trazem o amadorismo para sua administração, de forma que a organização torna-se ineficiente. No entanto, considerando sua natureza “comercial”, as Instituições de Ensino Superior precisam, assim como qualquer instituição privada, profissionalizar sua gestão no sentido de posicionar-se em relação à concorrência. Os desafios das Universidades, segundo Meyer Jr. (2004), dizem respeito à sua capacidade de responder demandas externas com vistas à sobrevivência.

Elemento de atuação decisiva no que tange à gestão de Universidades Federais é o Estado, mais especificamente, o Governo Federal. Por meio de mecanismos legais e institucionais, essa esfera tem responsabilidade direta sobre os processos desenvolvidos no âmbito da educação pública.

As Instituições de Ensino Superior não podem ignorar a importância em prezar pela intervenção do Estado quando se trata de sua gestão, tendo em vista que, muitas

vezes, o governo emite medidas aleatórias e imediatistas, como pareceres, portarias e resoluções, que devem ser respeitadas pela instituição (MURIEL, 2006).

Mesmo inseridas num ambiente altamente regulado dos pontos de vista legal, processual e orçamentário, essas instituições não podem se omitir no tocante à sua estratégia. Antecipar cenários é uma forma de chegar ao futuro com um caminho bem delineado, tendendo para a direção desejada.

Em se tratando da educação superior, Meyer Jr. (2004) entende o planejamento estratégico como mecanismo responsável por embasar as atividades institucionais no atual contexto global, com toda sua complexidade e competitividade, de forma a permitir que as instituições se alinhem às demandas do ambiente.

Braga e Monteiro (2005) destacam a importância do planejamento estratégico, uma vez que visa auxiliar as IES a antecipar mudanças e ajustar estratégias com a necessária velocidade, sempre que necessário. Assim, para assegurar a eficácia do PE numa IES, é necessário não apenas descrever ações, mas identificar formas para que os objetivos se concretizem.

Em relação à gestão estratégica numa IES, o grande desafio reside nas questões de ordem cultural, acadêmica e administrativa, onde existem inúmeras dificuldades em tornar a visão, de fato, estratégica e, ainda, integrar as áreas de ensino, pesquisa e extensão, visando eficiência, eficácia e efetividade (MARCELINO, 2004). Hansen (2001), por outro lado, entende que os principais desafios de uma Universidade estão relacionados à compreensão do seu papel, à redefinição dos seus rumos, à visualização de novas perspectivas e ao resgate de sua identidade.

Embora não haja “receita” bem definida para execução dos processos de planejamento, Marcelino (2004) coloca que o Planejamento Estratégico na educação superior apresenta métodos, de certo modo, consolidados na definição dos rumos da instituição e dos aspectos básicos do processo de gestão institucional.

Quando se fala em gestão universitária, no entanto, é preciso observar certos aspectos em que a mesma se difere da gestão empresarial, principalmente por suas especificidades. Essas características podem influenciar na aplicabilidade e efetividade dos resultados decorrentes de práticas, essencialmente, racionais. Uma das mais importantes singularidades das Universidades é a questão política, fortemente presente nessas instituições, de forma a influenciar tanto as decisões de curto prazo quanto o planejamento institucional de longo prazo.

Trazendo à discussão a legislação vigente, o Governo Federal assinou o Decreto nº 5.773, em 09 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Em seu artigo 15, inciso II, alínea “b”, está definida a obrigatoriedade do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o ato de credenciamento da instituição de ensino no Ministério da Educação. O artigo 16 detalha os elementos constitutivos do Plano de Desenvolvimento Institucional e define padrões mínimos de planejamento a que as instituições devem se submeter e, de certa forma, impor que a instituição defina objetivos e metas estratégicas.

O objetivo do decreto era normatizar o exercício das funções institucionais, bem como atender às exigências do sistema de avaliação então vigente, Sinaes, por meio da integração de ações (FRAUCHES, 2008). Assim, foi possível alinhar cursos de graduação e a atuações das instituições federais, além da designação das competências dos envolvidos em processos relacionados entre as instituições e o Ministério da Educação (MEC).

A função do PDI nas IES é definida por Francisco (2016, p. 4) ao dizer que o mesmo deve “nortear as ações acadêmicas e administrativas que posicionam a instituição de educação superior em um contexto” de alta complexidade e competitividade. Em relação ao processo de avaliação institucional, peça indispensável na avaliação interna da instituição e, portanto, do processo de planejamento estratégico, o autor classifica o PDI como fundamental, uma vez que o mecanismo “retrata o escopo institucional, além de situar a instituição em um contexto, estabelecendo objetivos e políticas que permeiam o desenvolvimento da instituição”. Assim, o PDI deve ser entendido como um instrumento flexível, à medida que a instituição conhece sua própria estrutura e se posiciona, resultando na construção de indicadores relacionados à sua atividade.

Já Muriel (2006) entende que o PDI tem como perspectiva desenvolver a instituição, abrangendo tanto o setor administrativo como o acadêmico, pois, no Plano, são definidas a estrutura organizacional, as diretrizes pedagógicas e as atividades acadêmicas que a IES tem a intenção de desenvolver no mesmo período (BRASIL, 2007).

Não existe uma forma pronta para se construir um PDI. Para isso, de acordo com Silva (2013), devem ser observadas as particularidades de cada Universidade.

Entretanto, Heil (2012) entende como imprescindível a integração entre o PE e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), para que todos os segmentos da IES sigam o mesmo rumo.

Sucintamente, Muriel (2006) define o PDI como um documento guia para o desenvolvimento de uma IES, enquanto Silva (2013) coloca que o PDI é um planejamento obrigatório por lei.

Segundo Francisco (2016, p. 6), além de orientar esses aspectos, o decreto “instituiu ações específicas que orientam a participação dos órgãos reguladores da educação superior, consolidando as atividades das secretarias do MEC, do Conselho Nacional da Educação (CNE), do Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e, conseqüentemente, dos instrumentos de avaliação propostos pela Portaria nº 300, de 30 de janeiro de 2006”.

Mesmo considerando o dispositivo legal que normatiza a matéria, Cardoso (2006) aponta a importância de se integrar as dimensões estratégicas, táticas e operacionais no PDI, considerando a abrangência do Plano. Além de cumprir a exigência legal, a instituição precisa realizar sua gestão estratégica, ou seja, não pode deixar de considerar o que é necessário para planejar suas ações e se fixarem de maneira competitiva na área educacional (MURIEL, 2006).

Segundo Amorim (2012), o PDI, de acordo com o que foi estabelecido pelo Decreto 5.773/2006, está fundamentado em eixos, de forma que sejam alinhadas ações coerentes ao processo de avaliação. Ainda segundo o autor, o documento, por fundamento, foi responsável pela consolidação da estrutura operacional da educação superior, aglutinando os procedimentos de avaliação, regulação e supervisão da gestão das unidades educacionais, listando ações que consideram seus dez eixos. A ideia é que a construção do documento, bem como os caminhos utilizados para tal, estejam diretamente relacionados com a estratégia adotada pela instituição.

Com tudo, entende-se que o PDI tem o papel de constituir o pensamento gerencial da instituição, definindo ações que reforcem a identidade institucional, padronizando a qualidade das atividades acadêmico-administrativas e instituindo políticas validadas no processo de avaliação do Sinaes.

Neste trabalho, optou-se por avaliar o processo de planejamento na Universidade Federal de Viçosa, especificamente seu Plano de Desenvolvimento Institucional, no que tange às dificuldades, facilidades e formas de institucionalização do mesmo. Por esse

motivo, é pertinente trazer fundamentos conceituais norteadores da Teoria Institucional, uma vez que se pretende analisar o objeto de pesquisa sob a ótica da institucionalização de seus instrumentos.

3. TEORIA INSTITUCIONAL

A Teoria Institucional foi a base teórica selecionada para melhor compreender o processo de planejamento na UFV. A escolha da referida teoria se deu em função de questionamentos em relação ao estágio de evolução em que a prática do planejamento se encontra, considerando a existência de instrumentos formais para essa finalidade. A exposição dos conceitos ocorre de forma a subsidiar as análises que decorrem dos resultados encontrados.

A institucionalização pode ser interpretada como um processo conectado a interesses existentes no ambiente organizacional, visando sobrevivência, reconhecimento e adaptabilidade. Ocorre quando há repetição em modos de ação, de maneira a responder a pressões (internas e externas), num processo que contribui para a definição do caráter organizacional e auxilia na criação de sua identidade (SELZNICK, 1971 *apud* CALDAS; FACHIN, 2007).

Define-se como um conjunto de processos por meio dos quais as organizações adquirem aceitabilidade social. Representa um processo cuja lógica está condicionada à conformidade de normas institucionalmente aceitas. Trata-se, portanto de uma realidade socialmente construída, uma vez que é aceita pelo grupo, logo, possui legitimidade. Assim, para que se efetive a institucionalização, as ações devem se repetir ao longo do tempo e assumir significados semelhantes para os indivíduos de um grupo.

A Teoria Institucional surge numa tentativa de contrapor os modelos racionalistas cujo foco eram os processos técnicos, produtivos e gerenciais. Passa-se então a concentrar o foco na análise de elementos culturais, de relações, de estrutura e de ações. Em outras palavras, a Teoria Institucional entende organizações e ambiente como entidades simbólicas (FONSECA, 2003).

Peci (2006) traz uma definição esclarecedora quando afirma que a institucionalização aborda a maneira como obrigações e processos tomam caráter de regra. Ainda segundo a autora, esses processos acontecem em menor proporção como consequência de competição e em maior como resultado de processos miméticos, que contribuem para que as organizações se tornem mais similares, mas, nem sempre mais eficientes.

Segundo Veiga (2007), o institucionalismo é uma vertente da ciência política que surge em contraposição às abordagens behavioristas, que aceitavam que a soma das

preferências individuais pode explicar o comportamento coletivo. A autora aborda a ação social, entendendo que a mesma é determinada por instituições e não somente por uma soma de preferências.

Tolbert e Zucker (1999) apresentam uma sequência de etapas que possibilitam avaliar o estágio de institucionalização de determinada realidade social. São elas: habitualização, objetificação e sedimentação.

A primeira etapa, habitualização, entendida como estágio pré-institucional, diz respeito à geração de novos arranjos estruturais e sua normalização. Trata-se do momento em que desenvolvem-se comportamentos padronizados para solução de problemas. É considerada um estágio de curta duração, que acontece enquanto a organização tenta se moldar às novas condições ambientais.

O segundo estágio, chamado de objetificação ou estágio de semi-institucionalização, acontece quando se observa a generalização do significado de uma ação compartilhada pelos membros do grupo social. Nesse estágio, arranjos e procedimentos começam a apresentar certo grau de consenso entre as autoridades decisórias. As informações devem ser colhidas para avaliação de riscos ao se adotar nova estrutura.

Esse estágio é caracterizado pela difusão de novas estruturas, de forma que seja ampliado o campo de atuação da organização. Isso acontece em decorrência de dois fatores (TOLBERT; ZUCKER, 1999): o chamado monitoramento interorganizacional (imitação) e a teorização. Esta última acontece em decorrência do primeiro fator e ocorre quando são identificadas fontes de insatisfação ou fracasso. Na teorização, existem (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 209): “os defensores das regras de funcionamento; a difusão de procedimentos formalizados de seleção e os procedimentos de avaliação de desempenho; e o papel desempenhado por consultores na adoção de práticas organizacionais”.

No último estágio, a sedimentação, ocorre a transmissão da ação e sua manutenção ao longo do tempo, na busca por continuidade e perpetuação das estruturas. A sedimentação, em alguns casos, pode ser prejudicada pela ausência de resultados demonstráveis, que possam ser associados à nova estrutura, ainda que não haja opositores. Assim, a institucionalização total pode ser alcançada com a combinação de: baixa resistência de grupos de oposição; apoio de grupos defensores; e resultados positivos.

Veiga (2007) aborda o neoinstitucionalismo afirmando que o mesmo não apresenta uma única linha de pensamento, estando dividido em três escolas de pensamento: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas têm objetivo de compreender o papel das instituições no alcance de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo histórico foi desenvolvido como reação ao estruturo-funcionalismo que dominava a ciência política nos anos 60 e 70. Nessa escola, considera-se que a organização institucional da comunidade política, bem como a economia política, eram os principais fatores a estruturar o comportamento coletivo. Consequentemente, privilegiava-se o “estruturalismo” das instituições da comunidade política ao invés do “funcionalismo” característico das teorias anteriores, que compreendiam as situações políticas como sendo respostas a exigências funcionais.

Os estudiosos do institucionalismo histórico entendem o termo “instituição”, de maneira global e o definem como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais característicos de uma determinada estrutura organizacional (HALL; TAYLOR, 2003).

Paralelamente ao institucionalismo histórico, surge o institucionalismo da escolha racional. Segundo Veiga (2007), ele se desenvolve no contexto dos estudos de comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos e inspira-se na observação de um paradoxo (HALL; TAYLOR, 2003). Mesmo existindo múltiplas escalas de preferência dos legisladores, o que impossibilitaria que uma maioria aprovasse propostas, ainda assim, as decisões são de notável estabilidade. No final da década de 1970, os teóricos dessa escola começaram a buscar explicações para esse fenômeno, que foi entendido por Hall e Taylor (2003) como uma “anomalia”.

Segundo Hall e Taylor (2003), a explicação reside na maneira como os costumes de procedimento, bem como as comissões do Congresso definem suas opções e as informações que seus membros possuem. Algumas dessas regras permitem que se fixe uma pauta que limite a colocação de questões que sejam submetidas ao voto. Ainda algumas responsabilidades por questões-chave são atribuídas a comissões formuladas de modo a servir a interesses de alguns dos membros do Congresso. Mesmo o mecanismo de produção das leis pode ser definido de modo a facilitar a negociação entre parlamentares.

A teoria postula que os “atores” compartilham determinadas preferências e se comportam de modo utilitário na tentativa de maximizar a satisfação de suas

preferências (HALL; TAYLOR, 2003). A vida política, então, pode ser considerada uma série de dilemas de ação coletiva em que os indivíduos trabalham em função de preferências individuais, ainda que se produza um resultado subótimo para a coletividade. Os dilemas acontecem em função da ausência de arranjos institucionais, que impedem que cada ator adote uma linha de ação voltada para o plano coletivo (HALL; TAYLOR, 2003).

Hall e Taylor (2003) colocam ainda que, o comportamento de um ator é definido, portanto, por um cálculo estratégico fundamentado principalmente no comportamento provável dos demais atores. Essa interação é estruturada de forma a influenciar a agenda de decisões, na tentativa de reduzir a incerteza em relação ao comportamento de outros. Existem ainda os ganhos de troca, que incentivam a determinados cálculos ou ações precisas. Esse enfoque “calculador” auxilia na explicação da influência das instituições sobre a ação individual.

Por fim, o institucionalismo sociológico, desenvolvido no campo da Sociologia paralelamente ao desenvolvimento da Ciência Política, é constituído por um conjunto de debates internos. Surgido no fim dos anos 1970, essa escola remonta ao quadro da Teoria das Organizações. Naquele cenário, sociólogos iniciaram uma contestação a respeito da distinção tradicional entre as esferas do mundo social e as influenciadas por práticas associadas à cultura. (HALL; TAYLOR, 2003).

O próximo subitem destina-se especificamente a essa última vertente da Teoria Institucional, trazendo definições e contribuindo para delimitar o raio de análise deste trabalho.

3.1. INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Até meados da década de 1970, as estruturas burocráticas dominavam as organizações e ditavam a forma como se desenvolvia os trabalhos, sempre buscando estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais. As formas das organizações eram muito similares entre si, devido à racionalidade inerente aos modelos de gestão, de forma que elementos como a cultura pareciam inteiramente diversos.

Os neoinstitucionalistas, no entanto, sustentam que muitas das formas e procedimentos utilizados por organizações modernas não são adotados em função dos níveis de eficiência e eficácia atingidos a partir de sua adoção. Algumas dessas práticas

podem ser consideradas elementos da cultura organizacional e não necessariamente refletem a noção de racionalidade.

Em relação a outras variantes do neoinstitucionalismo, três características do institucionalismo sociológico lhe conferem originalidade (HALL; TAYLOR, 2003). A primeira é a capacidade dos teóricos dessa escola definirem as instituições de maneira global, diferentemente do praticado por pesquisadores da Ciência Política, incluindo regras, procedimentos, símbolos e modelos que norteiam a ação humana. A segunda remete ao modo de entender as relações entre as instituições e a ação individual, em coerência com um “enfoque culturalista”, ou seja, as relações teriam natureza altamente interativa, no qual cada polo constitui o outro. Por último, entende-se que os neoinstitucionalistas sociológicos são distintos dos demais em função de sua maneira de tratar da explicação para o surgimento e modificação de práticas institucionais. Esses estudiosos sustentam que as organizações adotam, frequentemente, novas práticas institucionais por razões não relacionadas a aumento de eficiência e sim com reforço que oferece legitimidade social.

Questão fundamental é discutir o que confere legitimidade aos arranjos institucionais em detrimento de outros, ou seja, quais seriam as fontes da autoridade cultural. Uma possibilidade seria a expansão do papel regulador do estado, que impõe, por via de autoridade, diversas práticas às organizações. Outra diz respeito à crescente profissionalização de numerosas esferas de atividade, de forma que esses profissionais possuem autoridade cultural suficiente para impor normas e/ou práticas. Ainda, acredita-se que as práticas institucionais nascem de discussão interpretativa que pode acontecer em diversos foros, desde a escola até o colóquio internacional.

DiMaggio e Powel (1983, p. 147), em seu trabalho, buscam explicar o porquê da homogeneidade das instituições. Segundo os autores, uma vez que um “campo” (*field*) se torna bem estabelecido, passa a existir uma inexorável tendência à homogeneização. Não necessariamente, no entanto, essa homogeneização crescente vai estar relacionada a um aprimoramento da eficiência ou em função da competição ascendente, conforme se afirma: “[...] *structural change in organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency*”¹. Ainda de acordo com os mesmos autores (DiMaggio e Powel, 1983, p. 149), o conceito que melhor “captura” o processo de homogeneização é o isomorfismo. Este pode ser definido como: “[...] *a constraining*

1 “[...] a mudança estrutural nas organizações parece cada vez menos motivada pela competição ou pela necessidade de eficiência” (Tradução nossa).

process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions''².

São identificados três mecanismos por meio dos quais ocorre o isomorfismo institucional, cada qual com seus antecedentes: o isomorfismo coercitivo, que deriva da influência política; o isomorfismo mimético, resultante de respostas padronizadas às situações de incerteza; e o isomorfismo normativo, associado à profissionalização.

O primeiro dos três, o isomorfismo coercitivo, de acordo com DiMaggio e Powel (1983) é resultado da pressão exercida por algumas organizações sobre outras, seja de maneira formal ou informal. Segundo os autores, em alguns casos, principalmente nas organizações públicas, a mudança organizacional está diretamente relacionada ao mandato do governante atual.

A postura adotada por determinado governo pode estar voltada para decisões mais conservadoras, o que pode impactar diretamente as decisões de suas unidades subordinadas. Em outros casos, o representante do governo pode assumir um posicionamento inovador, o que trará consequências também de grande proporção em suas subunidades. Em síntese, tem-se o isomorfismo coercitivo quando há a imposição direta dos procedimentos padrão e das regras e estruturas a se utilizar, respeitadas as particularidades das instituições envolvidas.

Contudo, nem todo o isomorfismo institucional nasce a partir de autoridade coercitiva. O isomorfismo mimético, segundo DiMaggio e Powel (1983), tem sua origem, fundamentalmente, na incerteza. As novas tecnologias, ainda não totalmente compreendidas, os objetivos mal interpretados ou uma situação de incerteza provocada por qualquer razão são importantes impulsionadores para o mimetismo.

Essas situações levam a instituição a moldar-se tomando como base outras instituições que passaram por processos similares. O comportamento mimético gerado a partir das novas situações pode, não só contribuir para a solução dos problemas vivenciados, como também trazer economia nesse processo, com a redução de experimentações e consequentes perdas (DIMAGGIO; POWEL, 1983).

No geral, as instituições buscam se moldar à semelhança de outras consideradas bem sucedidas em determinada área ou situação. Em muitos casos, não se pode dizer que aquele processo necessariamente aumenta eficiência ou competitividade, mas, ainda

2 “... um processo restritivo que obriga uma unidade em uma população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (Tradução nossa).

assim, os arranjos são adotados, em função da legitimidade adquirida pelo processo de mimetismo.

O terceiro e último mecanismo de isomorfismo institucional trazido por DiMaggio e Powel (1983) é o normativo, que está diretamente relacionado à profissionalização. Entende-se o conceito como a tentativa de um determinado grupo de profissionais de definir suas condições e métodos de trabalho. Dificilmente, essa profissionalização será atingida com total sucesso, uma vez que esses profissionais se relacionam diretamente com instâncias não profissionais, como clientes, chefes ou unidades reguladoras.

DiMaggio e Powel (1983) ressaltam a importância de dois aspectos relacionados à profissionalização como fontes de isomorfismo. O primeiro é o descanso da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários. O segundo é o crescimento e a elaboração de redes profissionais que abrangem organizações e através das quais novos modelos se difundem rapidamente. Segundo os autores, Universidades e instituições de formação profissional são importantes para o desenvolvimento de normas organizacionais entre gerentes profissionais e seus funcionários. As associações profissionais são outro veículo para a normatização do comportamento organizacional. Esses mecanismos criam um grupo de indivíduos que ocupam posições similares em diversas organizações e possuem certa similaridade, que pode invadir tradições e moldar o comportamento social.

Essa pesquisa se vale do institucionalismo em sua vertente sociológica em função de seu enfoque culturalista. Essa escola fornece subsídio para a compreensão de fenômenos de ordem cultural que tem elementos sociais como motivação para transformações, assim como é o processo de planejamento numa Universidade pública. Além disso, é a escola que melhor oferece capacidade de definir modelos que orientam o comportamento humano. A atividade de planejar, seja para atendimento a legislações específicas, seja para atingimento dos objetivos, depende dessa ação humana. Cabe aos pesquisadores de Ciências Humanas definir esses modelos e buscar compreender o comportamento individual e da coletividade numa organização.

Uma série de trabalhos utilizam como base teórica fundamental o institucionalismo sociológico em suas análises. A seguir, são apresentadas algumas aplicações e estudos que trazem essa vertente da Teoria Institucional, a fim de elucidar as diversas possibilidades de pesquisa científica advindas do seu estudo.

3.2 RECENTES CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO NOS ESTUDOS DE PLANEJAMENTO

O institucionalismo sociológico é uma vertente da Teoria Institucional que possui, atualmente, inúmeras pesquisas desenvolvidas junto às mais distintas organizações, sejam públicas ou privadas. Alguns desses estudos elucidam a aplicabilidade dessa base teórica no entendimento dos fenômenos organizacionais.

Junqueira *et al.* (2017) desenvolveram um trabalho que teve como objetivo analisar os fatores de resistência à mudança do Sistema de Informações Gerenciais (SIG) em uma organização do poder judiciário brasileiro. No estudo, é descrito como as ações dos atores podem inibir a institucionalização de práticas de controle gerencial, estas que se encontram intimamente relacionadas ao processo de planejamento institucional e alcance dos objetivos estratégicos de Tecnologia da Informação (TI).

Utilizou-se o método de estudo de caso para compreender o processo em que regras viram hábitos e rotinas. Foram realizadas entrevistas, análise documental e anotações de campo para a coleta de dados. Para a análise foi utilizada a análise do discurso.

Observou-se a presença dos isomorfismos normativo e mimético nas escolhas que determinaram o desenho do sistema de informações da unidade. Isso se deve ao fato de que os profissionais eram oriundos de outras organizações onde exerciam funções relacionadas à gestão de informação, de forma a influenciar a adoção de várias práticas de TI.

Os resultados encontrados apontam que as estruturas e processos de TI que deveriam compor o SIG da organização não estão totalmente institucionalizados, mesmo existindo uma pressão coercitiva para a mudança. Os autores concluem que, caso não haja outros fatores que contribuam para esse processo como coordenação e apoio da alta administração e a capacitação dos servidores, dificilmente as regras se tornarão, de fato, institucionalizadas. O trabalho descreve a forma como as falhas no planejamento da mudança inibe a institucionalização das novas regras, ainda que estas sejam estabelecidas de forma coercitiva.

O autor identifica ainda estruturas e processos em relação a seu estágio de institucionalização (pré-institucional, semi-institucional e institucionalizado) e coloca que os itens classificados como pré e semi institucional podem não se tornar

institucionalizados caso a organização não crie as condições necessárias para isso, podendo até mesmo serem desinstitucionalizados.

Em um outro trabalho, Veiga (2007) se propôs a estudar quais fatores influenciam o processo de implantação de uma ferramenta de gestão em uma empresa pública brasileira. A ferramenta em questão é uma adaptação do *Balanced Scorecard* (BSC) denominada Modelo de Gestão Estratégica, desenvolvido exatamente para atender às necessidades da empresa onde se desenvolveu o estudo. Além de buscar entender como se deu a implementação da ferramenta, a autora se propôs a observar a institucionalização da ferramenta. A pesquisadora utilizou-se da análise documental e também da análise de conteúdo para as entrevistas semiestruturadas realizadas durante o trabalho.

Os resultados encontrados apontam que o Modelo de Gestão Estratégica (MGE) não foi implementado de forma coercitiva, no entanto, após a implementação, houve a normatização do procedimento. A partir desse fato, todas as unidades ficaram obrigadas a praticar o MGE. Pode ser identificado portanto o processo de isomorfismo normativo de forma a deixar a profissionalização em evidência, à medida em que todos utilizam da mesma ferramenta gerencial destacada.

A autora evidenciou o fim da prática do MGE na instituição quando seu idealizador deixou a empresa. Foi observado pelos funcionários e relatado à pesquisadora que o modelo aos poucos foi perdendo força e acabou sendo substituído por um sistema de informações gerenciais, no qual percebeu-se não ter o mesmo foco estratégico buscado pelo modelo anterior.

Kaplan e Norton (1997) entendem ser importante que a primeira etapa da implantação de uma ferramenta gerencial exija uma postura coercitiva por parte do nível estratégico da organização. Essa postura não foi de fato observada na empresa estudada. Na verdade, o modelo não foi adotado por questão de necessidade, nem por iniciativa dos funcionários que há anos atuam naquela unidade.

Os fatores citados acima podem ter contribuído para que o modelo não tenha atingido a sua maturidade, ou, em outras palavras, não tenha sido de fato institucionalizado. Considerando o trabalho de Tolbert e Zucker (1999) descrito anteriormente, o processo de institucionalização da ferramenta trabalhada interrompeu seu ciclo entre as fases de habitualização (pré-institucional) e objetificação (semi-institucional).

Mello e Gonçalves (2015) se basearam no trabalho de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000). Na tentativa de contribuir para expansão e melhoria do que foi tratado, foram selecionadas três de suas escolas (cognitiva, cultural e ambiental), na tentativa de buscar uma explicação institucional para abordagens não institucionais. Pretendeu-se, portanto, incluir contribuições do institucionalismo sociológico aos três conceitos escolhidos, tanto para preencher lacunas quanto para levantar novas perspectivas.

Para isso, os autores analisam individualmente as escolas e suas relações com o institucionalismo. Verificou-se que as relações entre ambientes, organizações, pressões institucionais e respostas estratégicas são mais complexas do que o que foi descrito pelos autores do *Safári de Estratégia*. Os autores entendem que, entre estímulos e respostas, concentram-se os esquemas interpretativos dos dirigentes, na capacidade de agência, na inovação, no erro, na criação, entre outros fatores que irão influenciar a escolha e curso da ação estratégica.

Costa e Mello (2017) desenvolveram um trabalho cujos objetivos principais foram suscitar a discussão acerca das principais correntes que explicam a mudança institucional, bem como contribuir por meio da identificação dos desafios que as abordagens institucionalistas possuem em suas explicações.

Concluiu-se, a partir do trabalho, que, para entender o processo de mudança institucional, é necessário compreender os mecanismos subjacentes aos processos pelos quais modelos institucionais que prevalecentes em um contexto social (país, organização ou campo) podem ou não ocorrer em outro. Os autores colocam ainda como necessário compreender as estratégias de ação a partir do conceito de práticas e identidade. Assim, apenas uma conceituação teórica de integração de perspectivas é capaz de esclarecer as condições em que podemos esperar que qualquer um dos processos possa ajudar a explicar as diferentes direções que a mudança institucional pode levar.

Os autores acreditam que a temporalidade é um dos fatores complementares com o poder explicativo sobre a mudança e as lógicas institucionais, tendo em vista que os fatores influentes são melhor compreendidos a partir de uma análise histórica, isto é, por meio da observação e análise das mudanças institucionais que ocorrem ao longo de tempo.

Em um último trabalho analisado, Eberle e Colauto (2014) se propuseram a descrever de que forma as pressões ambientais de caráter técnico e institucional

influenciaram o processo de adoção do BSC em uma organização do setor elétrico na região sul do Brasil.

A pesquisa foi classificada como um estudo de caso. A coleta de dados aconteceu por meio de entrevistas não estruturadas e documentos internos e externos à organização, nos quais aplicou-se a técnica de análise documental.

Foi observado que a adoção do BSC se deu em resposta a um conturbado cenário no qual a organização estava inserida, o que demonstra a influência do ambiente sobre as decisões da organização. Paralelamente foi evidenciado um “modismo gerencial” no Brasil quanto à utilização do BSC, explicado pelo fato de estruturas organizacionais formais se desenvolverem diante de um contexto altamente institucionalizado.

Alguns fatores, como a tentativa de privatização da empresa, a crise de abastecimento do setor elétrico e questões econômico-financeiras, acabaram por criar pressões ambientais de natureza coercitiva. Foi identificado também o isomorfismo mimético, a partir do momento em que o modelo foi seguido por diversas outras organizações. O isomorfismo de tipo normativo foi também observado, quando os empregados da organização em análise foram submetidos a treinamentos específicos bem como auxiliados por consultores externos no processo de planejamento e desenvolvimento da ferramenta.

Os trabalhos descritos acima trazem um breve panorama dos estudos científicos que abordam o institucionalismo sociológico desenvolvidos recentemente. Assim, fica claro que a abordagem selecionada apresenta alternativas para a melhor compreensão do processo de formação do planejamento estratégico na UFV. Ao final deste trabalho, será observada a confirmação ou não dessa corrente como a ótica adequada para visualização do processo, tendo os resultados como base para discussão e análise e a consequente apresentação de possíveis melhorias no processo. A pesquisa será operacionalizada e contextualizada conforme os métodos e técnicas descritos no quinto tópico.

No quarto tópico, é caracterizado o objeto de estudo, a Universidade Federal de Viçosa, instituição quase centenária e de renome internacional.

4. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

A Universidade Federal de Viçosa foi fundada em 1926, num momento de forte impulso à produção agropecuária em Minas Gerais. Prospectando a agricultura como um dos pilares do desenvolvimento da economia brasileira, o então presidente, oriundo da província de Minas Gerais, Arthur da Silva Bernardes, assinou a Lei nº 761, de 06 de setembro de 1920, autorizando a criação de uma Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV), com atuação em ensino, pesquisa e extensão.

Para fundar, organizar e se tornar o primeiro Diretor da recém-criada instituição, foi convidado o então diretor do *Florida Agricultural College* da Universidade da Flórida, Dr. Peter Henry Rolfs. Em 1922, inicia-se o planejamento para implantação da escola. O antigo Prédio Principal, hoje edifício Arthur da Silva Bernardes, é, atualmente, a principal sede administrativa da instituição. Foi inaugurado em 26 de agosto de 1926, pelo então Presidente da República, Arthur Bernardes. Em março de 1928, é inaugurado o curso superior em agricultura, iniciando a trajetória da graduação na UFV.

Em 13 de novembro de 1948, foi assinada a Lei nº 272, pelo então Governador Milton Campos, criando a Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), a partir da antiga ESAV, incorporando então a Escola Superior de Agricultura, a Escola Superior de Veterinária, a Escola Superior de Ciências Domésticas, a Escola de Especialização, o Serviço de Experimentação e Pesquisa e o Serviço de Extensão.

Somente em 1969, a instituição assume a identidade definitiva e passa a ser denominada Universidade Federal de Viçosa (UFV). Em 15 de julho de 1969, foi assinado o Decreto 64.825, pelo então Presidente Artur da Costa e Silva, instituindo a UFV sob a forma de fundação e definindo sua estrutura administrativa.

A partir da federalização, a UFV passa a praticar sua gestão conforme as diretrizes e determinações do Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, já que, anteriormente, estava sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura do Estado de Minas Gerais. A gestão pública universitária tem como característica própria a tomada de decisão colegiada e na UFV não é diferente. Sua estrutura funcional é definida por normas estatutárias e regimentais conforme resoluções emitidas pelos colegiados competentes.

Essa estrutura é composta basicamente pelo Conselho Universitário (Consu) e pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE). Completam a hierarquia administrativa a administração superior, composta pela reitoria, pró-reitorias, centros de ciências e de *campi*.

São, ao todo, sete Pró-Reitorias, sendo três destinadas diretamente às atividades fim, ou seja, Ensino (PRE), Extensão e Cultura (PEC) e Pesquisa e Pós-Graduação (PPG). As demais se ocupam fundamentalmente das atividades “meio”, quais sejam: Planejamento e Orçamento (PPO), Assuntos Comunitários (PCD), Gestão de Pessoas (PGP) e Administração (PAD).

Na parte acadêmica, são quatro Centros de Ciências, responsáveis pela coordenação das atividades dos 38 departamentos aos quais se vinculam. São eles: Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCH), Centro de Ciências Exatas (CCE), Centro de Ciências Biológicas (CCB) e Centro de Ciências Agrárias (CCA).

À Reitoria, ainda, estão vinculadas unidades de cunho estratégico como a Diretoria de Comunicação Institucional (DCI), a Coordenadoria de Educação Aberta e à Distância (Cead) e o Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa (Centev).

O gerenciamento das atividades de planejamento na UFV é de responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO) da instituição, composta por Pró-Reitor e Assessor Especial, ambos nomeados pela Reitoria, e seus servidores técnico-administrativos. A ela estão vinculadas hierarquicamente unidades administrativas da instituição como a Diretoria Financeira (DFN), a Diretoria de Material (DMT) e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI).

Reis (2009) diz que o nascimento da PPO remonta à década de 1970, quando a UFV assinou convênio com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), buscando desenvolver uma profunda reforma administrativa que pudesse orientar a instituição no sentido do aperfeiçoamento e do crescimento institucional.

A partir do trabalho desenvolvido pela FGV, em 1974, foi criada a Central de Planejamento e Desenvolvimento (Ceplad), órgão que tinha como objetivo assessorar a administração superior no processo decisório e de planejamento global. Em 1978, a Ceplad torna-se Secretaria Geral de Planejamento (Segeplan) e, em 1996, por meio de emenda ao estatuto da UFV, a partir da Segeplan fica instituída a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, conhecida como Proplan, ou simplesmente, PPO.

As funções da PPO na gestão da Universidade, de acordo com Reis (2009) são:

- a) Assessorar a Administração Superior no processo de decisão e planejamento global da Universidade;
- b) Coordenar e compatibilizar todas as atividades de planejamento e avaliação da Universidade;
- c) Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnico-econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades e desenvolvimento das atividades universitárias;
- d) Modernizar as estruturas e os procedimentos de administração universitária, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência no desempenho de suas funções;
- e) Promover a análise sistemática das condições operacionais da Universidade, no tocante aos aspectos de produtividade, custos, financiamento, expansão, dimensionamento acadêmico, físico e econômico;
- f) Estabelecer fluxos permanentes de informação entre os diversos órgãos do sistema universitário, a fim de facilitar os processos de planejamento, decisão, coordenação, padronização e controle;
- g) Promover estudos e análises da capacidade administrativa nos seus aspectos humanos, organizacionais e físicos;
- h) Elaborar e manter atualizado o Plano Geral dos Dados da Instituição.

Em relação às atividades inerentes ao planejamento institucional coordenadas pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, certamente, o documento de maior importância é o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), desenvolvido pela administração superior da UFV sob a coordenação da PPO. Nesse documento, estão contidos os 21 objetivos institucionais definidos pelo Conselho Universitário, bem como as metas estratégicas associadas.

O primeiro PDI desenvolvido na UFV teve período de vigência de 2012 a 2017. Foi fruto de trabalhos que se iniciaram no primeiro semestre do ano de 2010 com a nomeação de uma comissão para esse fim. Essa comissão recebeu uma primeira versão elaborada pela PPO para o início dos trabalhos.

Foram formados grupos de trabalho por eixo temático, conforme previsto pelo Decreto 5.773/2006. Esses grupos se ocuparam de analisar os objetivos então propostos e compatibilizar o que fora apresentado com o que havia sido discutido pelos membros.

Foi encaminhada uma proposta de objetivos institucionais para apreciação pelo Conselho Universitário.

Já em 2011, passou-se para a etapa de coleta de informações para a confecção do documento indutor. No segundo semestre do mesmo ano, foram realizadas entrevistas e grupos de foco com os agentes de planejamento da instituição (coordenadores de objetivos institucionais; diretores de entidades representativas; e outros). O documento indutor foi então apresentado aos Conselhos Superiores da UFV e disponibilizado na página da UFV na internet. Houve ainda um fórum sobre Planejamento e Desenvolvimento Institucional afim de contemplar a comunidade nas discussões.

Ainda no primeiro semestre de 2012, finalizaram-se as entrevistas e grupos de foco. Os demais *campi* da instituição foram visitados e seus gestores entrevistados. As metas foram definidas e associadas a cada um dos objetivos institucionais. A redação foi editada e o documento foi finalmente apreciado e aprovado pelo Conselho Universitário (Consu) e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), em maio de 2012.

Descrita a UFV, bem como sua estrutura destinada a atender as exigências de planejamento, passa-se então para os procedimentos metodológicos, onde são descritos o tipo de pesquisa e as técnicas de coleta e análise de dados.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste tópico, são apresentados os procedimentos utilizados para o desenvolvimento do trabalho. Destacam-se três itens fundamentais: Tipo de Pesquisa; Procedimentos e Técnicas de Coleta de Dados; e Análise e Interpretação dos Dados.

5.1. TIPO DE PESQUISA

Quanto à abordagem, o trabalho pode ser classificado como qualitativo, pois tem como premissa analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano e ainda fornecendo análises mais detalhadas sobre as investigações, atitudes e tendências de comportamento (MARCONI; LAKATOS, 2011). Ainda, pode-se afirmar que a ênfase da pesquisa, enquanto qualitativa, está nos processos e nos significados.

A presente pesquisa pode ser classificada quanto aos objetivos como exploratória, uma vez que tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, de forma atenta à possibilidade de formulação de novos problemas ou hipóteses pesquisáveis.

Segundo Gil (2008), pesquisas exploratórias são desenvolvidas objetivando proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Gil (2008) ainda adiciona que este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. A pesquisa tem seus procedimentos de coleta de dados descritos no tópico seguinte.

5.2. PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Pretendeu-se realizar um diagnóstico do atual cenário relativo ao processo de planejamento na Universidade estudada, mais especificamente em relação ao processo de produção do PDI 2018-2023. Para isso, foi fundamental buscar a percepção dos principais agentes de planejamento da instituição. As informações foram coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas com os principais agentes de planejamento da instituição entre os dias 18 de junho de 2018 e 05 de julho de 2018. Considerando que o PDI 2018-2023 foi aprovado pelo Conselho Universitário em 09 de maio de 2018 (40 dias antes do início das entrevistas) por meio da Resolução nº. 06/2018, entende-se que as questões levantadas, sejam motivações, limitações e outras, ainda se apresentavam de forma muito clara a todos os entrevistados.

A UFV, em seu *campus* Viçosa, conta com o total de 15 coordenadores de objetivos institucionais, sendo sete Pró-Reitores e quatro diretores de Centros de Ciências, além de outros quatro diretores de setores considerados estratégicos para a instituição: Diretoria de Relações Internacionais (DRI), Diretoria de Comunicação Institucional (DCI), Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa (Centev) e Coordenadoria de Educação Aberta e a Distância (Cead). Assim como sugerido por Silva (2013), na construção do PDI da UFV, foram respeitadas suas particularidades em relação à estrutura orgânica, logo, para este trabalho, as atividades ocorreram no mesmo sentido.

As entrevistas foram conduzidas com todos os agentes descritos. Não foi aplicada a técnica de amostragem, por entender que o número de entrevistados é pré-determinado, o que possibilitou a amplitude máxima da coleta. Além disso, por se tratarem de visões totalmente distintas, cada qual com uma realidade percebida, todas as contribuições foram relevantes para a análise.

O projeto, que previa a realização das entrevistas, foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFV (CEP/UFV) e aprovado sob o número 2.538.245. Além disso, foram impressas duas cópias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para cada entrevistado, de forma que uma fosse mantida pelo mesmo e a outra retornasse para arquivamento pelo pesquisador.

Outra importante fonte utilizada pelo pesquisador consistiu nos documentos oficiais da instituição, por meio dos quais são publicadas informações institucionais, seja relacionadas ao planejamento, à prestação de contas na Universidade estudada ou às deliberações gerais. Especificamente, podem ser citados os PDI's 2012-2017 (primeiro documento dessa natureza a ser publicado pela UFV) e 2018-2023, os Relatórios de Atividades 2016 e 2017 e, ainda, as resoluções do Conselho Universitário, disponíveis na página da Secretaria de Órgãos Colegiados (SOC)³.

Por fim, em função do pesquisador ser servidor concursado na Universidade estudada, ocupante do cargo de Administrador e exercer suas atividades junto à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, muito de sua vivência foi utilizada a título de observação participante, considerando que o mesmo tem profundo contato com o objeto de estudo e a realidade vivenciada no tocante ao planejamento.

A respeito dessa técnica, Becker (1999) afirma que o pesquisador observa o cotidiano dos seus sujeitos de estudo, a fim de notar as situações, descobrindo então suas interpretações acerca dos eventos observados. Assim, com o auxílio da observação participante, o pesquisador analisa a realidade social que o rodeia, tentando captar conflitos e tensões existentes e identificar grupos sociais que têm em si sensibilidade e motivação para mudanças necessárias (Malinowski, 1975).

As principais fontes de informação nesse sentido foram arquivos eletrônicos com informações que se referem à rotina administrativa da unidade, além de um caderno de notas, utilizado como fonte de anotações e consulta para diversas reuniões.

³ Disponível em: <www.soc.ufv.br> Acessado em: 03 nov. 2018.

Na seção seguinte, serão apresentadas as técnicas de análise e interpretação dos respectivos dados, que passaram por um tratamento analítico com objetivo de subsidiar as discussões dos resultados.

5.3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Uma vez aplicadas as entrevistas, a percepção dos gestores da instituição esteve à disposição do pesquisador. A principal técnica utilizada para trabalhar os dados foi a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), trata-se de um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).

A principal intenção do pesquisador foi compreender como vem sendo institucionalizado o processo de planejamento na Universidade estudada, ou seja, quais mecanismos são utilizados na tentativa de transformar a cultura de planejamento dos estágios pré e semi-institucional para a institucionalização total (sedimentação), quais sejam: coerção, mimetismo ou normatização. Para a compreensão do processo citado, optou-se por limitar as entrevistas e análise ao processo de produção do último PDI, com vigência entre 2018 e 2023.

A análise aconteceu em função das respostas obtidas por meio das entrevistas, bem como da experiências vivenciadas pelo pesquisador e observação dos documentos institucionais. Objetivou-se encontrar os elementos que representam mecanismos de isomorfismo, sejam coerção, mimetismo ou normatização, em coerência à teoria escolhida para fundamentar a análise.

Ao longo das análises, pode ser observado que, a título de referência, todos os vocábulos que remetem à Teoria Institucional se encontram destacados em itálico. Assim, fica evidente a vinculação do objeto de estudo à base teórica selecionada para análise.

Para fins deste trabalho, e no sentido de não revelar as identidades dos participantes, os sujeitos de pesquisa foram identificados por códigos alfanuméricos, entre 01 e 15, conforme numeração definida arbitrariamente pelo pesquisador, variando entre E01 e E15.

Os trechos selecionados para ilustrar os resultados encontrados buscam refletir a essência das principais questões abordadas pelos entrevistados e representam muito proximamente as palavras utilizadas pelos gestores. A partir da próxima seção, inicia-se a apresentação dos resultados encontrados utilizando os métodos acima descritos.

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

A partir das entrevistas conduzidas, foi possível apurar a percepção dos principais “agentes de planejamento” da UFV, os chamados “Coordenadores de Objetivos Institucionais”. Não só os mesmos são os responsáveis pela definição dos 21 objetivos estratégicos da instituição mas, ainda, a eles cabe o acompanhamento do alcance das metas propostas na busca pelos objetivos a elas vinculados.

O primeiro fator relacionado ao Plano de Desenvolvimento Institucional da UFV a ser estudado é a motivação. Isso porque, considerando os mecanismos de *isomorfismo* institucional descritos por DiMaggio e Powel (1983), é preciso compreender o que leva um gestor da UFV a praticar o planejamento, seja a *coerção*, seja o *mimetismo* ou mesmo a *normatização*.

6.1. MOTIVAÇÕES

Sobre as motivações, oito (53%) dentre os 15 entrevistados citaram a obrigatoriedade no desenvolvimento do PDI como principal ou um dos principais fatores que os levam a desenvolver o processo, como pode ser observado no trecho abaixo extraído de uma das transcrições:

Na verdade, se eu disser que havia **motivação** além da necessidade do **PDI**, eu estaria mentindo. Se não existisse esse processo, provavelmente nós não teríamos um instrumento tão bem feito, como tem que ser. Poderíamos planejar algumas ações para resolver um problema específico, mas o **planejamento a longo prazo**, sem esse estímulo que é o PDI, **certamente não seria feito**. (E01)

A obrigatoriedade também é materializada pela simples ocupação do cargo, conforme exposto por uma pessoa:

Eu estava ali representando a minha unidade, imbuída de uma **tarefa** que me foi **atribuída** em função do **cargo** que ocupei. Essa era a principal motivação. Não fui convidada, fui **convocada**. (E05)

Dentre os oito citados, alguns associaram ainda a possibilidade de se alcançar resultados positivos a partir da definição dos objetivos e das metas institucionais (LUSSIER; REIS; FERREIRA, 2011), bem como do conhecimento de “nível macro” da instituição que o processo de discussões gerou.

O fato de existir o PDI na Universidade não é simplesmente a **motivação**, mas também a **obrigação** de participar do processo. Antes da motivação, vem a obrigação. Mas tem também a motivação. Ter **metas** a serem **cumpridas** faz parte de qualquer etapa de sua vida, independente de onde esteja. (E02)

O entrevistado E03 citou a conexão entre a administração superior e as unidades administrativas, entendendo que o plano, uma vez estabelecido, teria a função de vincular a ação de quem pensa o futuro da Universidade no nível estratégico e quem de fato executa as atividades acadêmico administrativas no nível operacional, ambos ilustrados por Oliveira (2008). Esse posicionamento vai ao encontro da definição de Lacombe e Heilborn (2008) sobre planejamento, que aborda a determinação da direção a ser seguida bem como os resultados desejados.

Toda Universidade precisa ter um PDI para **direcionar a instituição** como um todo a desenvolver as suas atividades. Precisa haver uma **conexão** entre a **política** (administração superior) e a **execução** (unidades administrativas). Caso contrário a Universidade não caminha como o desejado. Nenhuma atividade é possível sem planejamento. (E03)

Alguns dos gestores afirmaram não haver motivação no momento da convocação em função de desconhecimento da ferramenta gerencial. Mesmo assim, ao longo do processo, à medida que a compreensão sobre o tema avança, o interesse vai sendo aos poucos despertado.

No primeiro momento, foi uma **convocação**. Não havia motivação até por desconhecer esse processo, pelo menos na sua totalidade. Durante o processo, aí sim... nos sentíamos **motivados** porque vamos tendo uma **compreensão** maior do que é o planejamento e a gestão da Universidade. (E12)

No trecho acima destacado, fica evidenciada a *pressão coercitiva* exercida na tentativa de desencadear o processo de *isomorfismo* debatido por DiMaggio e Powell (1983). No entanto, é possível identificar elementos que remontam também à *normatização*, uma vez que E12 afirma ter adquirido motivação à medida que conhecia melhor o processo, este, conduzido pela equipe da PPO, capacitada para tal e dedicada de forma profissional a esse tema.

Dentre os 15 entrevistados, sete (47%) não citaram o fator obrigação como motivação para o desenvolvimento desse trabalho, deixando, portanto, claro que entendem a necessidade de um documento que os oriente no caminho do desenvolvimento da gestão. Um dos fatores citados foi a percepção da interação entre os setores, adquirida por meio da experiência conjunta de planejamento. Alguns excertos

demonstram concordância com Francisco (2016) quando o mesmo define a função de um PDI.

Ter uma visão do que se quer e ter uma melhora na **eficiência** da prestação dos serviços. Passamos a ter uma **visão** maior da própria Universidade. Além disso, também da **interação** do nosso setor com os outros da Universidade. Às vezes, um planejamento que se faz aqui depende de ações de outros órgãos da instituição. (E04)

Houve menção sobre a perspectiva de correção de rumos que essa interação pode ocasionar. Naturalmente, portanto, os gestores acabam atuando de forma estratégica, sem a noção exata do que é o processo de planejamento estratégico conforme definido por Drucker (1984) ou Ansoff (1991), mas apenas trabalhando os conceitos na prática.

É um ambiente muito fértil para **correção de rumos**. Os gestores podem se manifestar e interagir. Mesmo aqueles que não acreditam muito na importância do planejamento, ele vem para um processo em que eles fazem planejamento sem saber o que estão fazendo. (E06)

Uma das unidades, representada por seu gestor, externou os aspectos positivos do processo de desenvolvimento do PDI, no que se refere à representatividade de sua atuação enquanto área estratégica da instituição. Segundo ele, essa foi uma grande oportunidade para que sua unidade adquirisse essa importância e fosse identificada pelas outras unidades como órgão de atuação estratégica. Cardoso (2006) fala da importância, não só da dimensão estratégica, mas também de sua integração com as dimensões tática e operacional.

Uma das principais questões identificadas é que nossa unidade não tinha cunho **estratégico**. Não se trabalhava com **planejamento**, nenhum tipo de **monitoramento** nem **avaliação**. Não havia nenhuma entrega baseada em qualquer conjunto de **objetivos** e **metas**. Tinha círculos viciosos. Os profissionais que aqui trabalhavam olhavam com desconfiança pra instituição, esta que sempre nos cobrava por **resultados**. Esse círculo só pode ser quebrado se a área for estratégica. Ela precisa se reconhecer com uma área que cumpre uma missão na instituição. (E08)

A relação entre as pessoas também foi citada como fator de motivação. Considerando que o processo foi desenvolvido por meio de reuniões, foi percebido por alguns gestores que o contato próximo com outros gestores na construção coletiva foi extremamente benéfico para a UFV. Assim, a compreensão sobre o trabalho de outra unidade favorece o entendimento das limitações a ela associados, aprimorando a relação interpessoal de forma geral.

Estabelecer planos, seja na vida pessoal, seja na vida profissional, ou em qualquer circunstância, é maneira de **melhorar a relação entre as pessoas**. As pessoas precisam entender porque é necessário estar junto e onde estaremos dentro de determinado prazo. O **desenvolvimento** é algo obtido por meio de planejamento. (E13)

Apenas uma pessoa (7%) dentre todos os entrevistados afirmou que o planejamento reside naturalmente em seu modo de viver, independente da ocupação de cargos ou da obrigatoriedade da aplicação de ferramentas gerenciais. Entende-se, portanto, que o entrevistado E14 apresenta características que aproximam sua maneira de enxergar o mundo do apontado por Heil (2012) quando aborda o “pensamento estratégico” como uma metodologia de ação. O item 6.4.7 explora com maior profundidade a questão do perfil dos gestores, bem como seu preparo para a ocupação do cargo.

Tenho uma **índole** pessoal e profissional que acredita em planejamento. Mais que planejamento, acredito em **planejamento estratégico**. De certa maneira eu vivo estrategicamente. É um jeito de ser. (E14)

O entrevistado E10, de certa forma, sintetiza o que foi apresentado por todos os outros, trazendo visão ampla e prática das motivações apresentadas pelas lideranças da instituição no desenvolvimento da sua mais importante ferramenta formal de planejamento. Sua postura replica o que foi colocado por Silva (2013) em relação à obrigatoriedade do PDI e ainda por Muriel (2006), quando o mesmo adiciona à exigência legal um componente de gestão estratégica.

Ter o documento em tempo de vigência, aprovado pelo Conselho Superior, é uma **exigência da legislação** atual. A Lei do Sinaes determina que as instituições tenham o PDI, então, cumprindo o que determina essa norma, a UFV tem o PDI. Não podemos deixar a UFV em vulnerabilidade frente ao MEC e aos órgãos de controle. Há também a questão do planejamento. O **processo** de elaboração e aprovação **pactua a instituição**. Nesse processo existem **discussões** que envolvem diretores de áreas acadêmicas, de *campi*, Pró-Reitores, outras diretorias... Promove-se um processo muito rico de **reflexão, conhecimento da estrutura** e da **realidade** da Universidade. Além disso, fazemos uma **projeção**: como a UFV estará daqui a cinco anos. (E10)

Então, considerando que cerca de 53% dos entrevistados manifestaram a obrigatoriedade referendada, seja pela existência do Decreto 5.773/2006, seja pela ocupação do cargo, apura-se que a prática do planejamento não se desenvolve de maneira voluntária e automática na UFV. Respeitando a resolução do Governo Federal, conforme abordado por Muriel (2006), apurou-se que os mecanismos de **coerção**

tratados por DiMaggio e Powel (1983) tem forte influência sobre a maneira pela qual os gestores enxergam o planejamento na instituição.

Alperstedt, Martignago e Fiates (2006), a respeito das universidades, afirma que a implantação das mudanças está condicionada à sua legitimação junto a seus públicos relevantes. A *coerção*, em muitos casos, não apresenta potencial de legitimidade junto à comunidade universitária. Em seu trabalho, Alperstedt, Martignago e Fiates (2006) concluiu que o processo de formulação de estratégias depende muito do estilo gerencial da liderança. No caso da UFV, essa situação, aparentemente, também se configura.

No processo de produção do último PDI, evidenciou-se a *pressão coercitiva* (DIMAGGIO; POWEL, 1983) materializada tanto pela nomeação aos cargos de gestão quanto pela convocação da alta administração para a realização do trabalho, conforme se verifica abaixo:

A **convocação** da Reitora foi **decisiva** para a participação. Naquele momento, você sentir a gestora máxima da Universidade convocando as pessoas responsáveis pelos objetivos institucionais foi fundamental para que tudo acontecesse. (E12)

O entrevistado E02 entende que já tinha intenções estratégicas no princípio de sua gestão, mesmo assim, elas não haviam sido formalizadas por meio de um documento institucional. A produção desse documento institucional, que pactua a instituição, no entanto, teve importante ponto de partida na solicitação da administração.

O PDI não é algo que eu pensei fazer... é algo que **a Universidade me solicitou** fazer... Eu poderia até ter o meu planejamento se não existisse PDI. Se olhar para o que me propus fazer quando tomei posse, está muito próximo do que está no PDI. (E02)

Observadas as motivações para com a atividade de se planejar, passa-se então para o próximo ponto: as limitações inerentes a esse processo numa Universidade Pública. Estas serão de vital importância no momento de sugerir possíveis adequações na estrutura para melhor aproveitamento das potencialidades e institucionalização plena do planejamento.

6.2. LIMITAÇÕES

Os Coordenadores de Objetivos Institucionais relataram uma série de dificuldades encontradas especificamente no processo de desenvolvimento do PDI 2018-2023. Como já exposto, as entrevistas tiveram início apenas 40 dias após a aprovação do PDI pelo Conselho Universitário. Por esse motivo, as dificuldades de todo o processo ainda se encontravam muito claras e recentes para os entrevistados.

Conforme colocado por Mintzberg e Quinn (2001), as dificuldades e complexidades no meio organizacional podem ser administradas por meio do “pensamento estratégico”. Basta que, para isso, os gestores da instituição tenham muita clareza de como se posicionar a esse respeito e mais: trabalhem alinhados numa mesma filosofia.

A título de organização, dentre as limitações apontadas, optou-se por classificá-las em subgrupos. Dessa forma, foi possível uma melhor compreensão, bem como visualização dos possíveis caminhos para minimização das mesmas.

6.2.1. Limitações relacionadas à estrutura interna

A Universidade Federal de Viçosa é entendida por seus gestores e servidores como uma instituição altamente dinâmica, com rápidas modificações em seu contexto político, estrutural e sistêmico. Em função disso, a execução do planejamento, bem como o acompanhamento de seus resultados, ou seja, a chamada retroalimentação (DRUCKER, 1984) torna-se tarefa complexa. O trecho abaixo ilustra a situação descrita.

Qualquer setor que for fazer uma análise hoje do documento que acabou de ser aprovado, vai enxergar possíveis modificações. No entanto, tendo o Plano de Gestão, esses detalhes podem ser contemplados. A dificuldade está em manter esse planejamento atualizado. **A Universidade muda muito rapidamente.** (E04)

Respeitando a realidade organizacional, entende-se que o processo de planejar precisa ocorrer também de forma dinâmica. O documento final do PDI representa um “retrato” das interações entre os diversos setores da Universidade em um determinado momento. Esse retrato, no entanto, não pode ser compreendido como um contrato rígido, em que o engessamento traga dificuldades à consecução dos objetivos de longo prazo definidos por Amorim (2012) e Silva (2012).

Também por isso, a existência de documentos complementares ao PDI se torna importante na UFV. O Plano de Gestão torna-se peça indispensável para a administração setorial. Por meio dele, as diversas unidades da UFV têm condições de definir suas metas departamentais de forma associada aos objetivos institucionais definidos por meio do PDI. Embora exista há mais tempo que o próprio PDI na Universidade de Viçosa, com a publicação do Decreto 5.773 em 2006, o Plano de Gestão (PG) passou a ser considerado uma ferramenta secundária no processo de planejamento da instituição.

Voltado para sanar os anseios das unidades básicas da instituição, o PG possibilita aos gestores dos departamentos, diretorias, coordenadorias e demais unidades adquirir consonância com os objetivos institucionais de nível macro. Considerando que muitas vezes a participação desses no PDI acontece de forma superficial, esta é a forma de assegurar que o planejamento estratégico da instituição se ramifique e chegue às bases, para que as mesmas não só tomem conhecimento, mas sejam verdadeiros agentes de ações estratégicas que culminem na busca pela consecução dos objetivos institucionais.

Ainda tratando da dinamicidade das estruturas organizacionais, foi abordada a forma com que as mesmas se adéquam aos novos contextos, conforme previsto por Braga e Monteiro (2005). A realidade do entorno de uma Universidade não interrompe suas mudanças. Em muitos casos, a adequação em nível de instituição leva algum tempo para entender essa nova realidade, gerando uma “lapso” de tempo. Esse lapso acaba se tornando um entrave no desenvolvimento da gestão e do planejamento. Isso acontece porque, ao planejar, o órgão busca visualizar contextos futuros sem que a instituição esteja necessariamente preparada para aquele novo cenário projetado. Essa situação é exposta no seguinte trecho:

As **estruturas organizacionais** são como veias. É preciso que haja comunicação, fluidez, para que se possa estabelecer o que eu chamo de **‘estado de planejamento’**. Se você tem uma estrutura organizacional incompatível com a realidade, no qual há uma **distribuição ineficiente de atribuições**, isso fica evidente durante o processo de planejamento. É como se, dentro de uma organização, alguns setores falassem **idiomas diferentes**. (E06)

O “estado de planejamento” abordado no excerto acima remete novamente ao conceito de “pensamento estratégico” abordado por Heil (2012). Assim como E14 demonstrou motivação pessoal para pensar estrategicamente (ver item 6.1), E06 colocou a necessidade de que esse conceito se ramifique para as estruturas organizacionais de forma fluida.

O posicionamento do entrevistado E06 demonstra um desejo de que o processo de planejamento seja absorvido de forma natural e intuitiva pelos setores da Universidade e atinja, portanto, o estágio da *institucionalização total* proposto por Tolbert e Zucker (1999).

O chamado “estado de planejamento” pode ser adquirido por meio do entendimento coletivo da importância dessa atividade na gestão da Universidade. O conhecimento técnico e bagagem profissional dos servidores da UFV poderiam então servir como mecanismos de *normatização* desse processo e contribuir fortemente para o processo de *institucionalização*.

As práticas de planejamento, normalmente, são disseminadas por profissionais com formação em Administração e negócios. Essa mentalidade, no entanto, é absorvida com maior celeridade pelo setor privado, que apresenta processos mais dinâmicos e maior capacidade de adequação.

No setor público, diversas vezes presenciamos um “atraso” em relação à iniciativa privada no que diz respeito às tecnologias empregadas e à velocidade de atualização das práticas. Muito disso se deve à vinculação do orçamento às deliberações governamentais e ao cenário colegiado da tomada de decisões. Os gestores responsáveis pelo processo decisório, nomeados pela autoridade máxima da instituição, por vezes não seguem uma mesma linha de pensamento sobre as questões consideradas estratégicas. Assim, a tomada de rumo torna-se um processo complexo, de muita negociação e debate, conforme verifica-se abaixo.

A Universidade tem uma **estrutura muito própria**. Temos muitas **particularidades** em relação às empresas. Ela é essencialmente **colegiada**. Os setores tem papéis muito bem definidos e bastante **autonomia** para atuar. Por isso, o planejamento acaba sendo uma peça bem mais **complexa**. O PDI da UFV, comparado com o planejamento de uma empresa, tem muito mais particularidades. É um processo negociado, de convencimento, no qual precisamos de um tempo maior para que o debate aconteça. Existe multiplicidade, diversidade de pensamentos, de opiniões. É amplo, é colegiado, é votado, é negociado. Por isso é totalmente diferente de uma empresa. Numa empresa, traça-se uma meta e todos trabalham nesse sentido. A peça que não estiver funcionando é substituída. Aqui, o processo e sua condução são muito mais complexos. (E10)

A estrutura colegiada traz uma série de vantagens ao processo de gestão de um órgão público, principalmente no tocante à democracia e à representatividade. Entretanto, algumas ineficiências estão diretamente relacionadas a esse modelo. Embora perseguida, dificilmente se consegue a celeridade desejada, seja no processo decisório, seja na adequação às novas tendências ou ainda no próprio processo de planejamento.

Outro importante fator citado como uma limitação relacionada à estrutura interna diz respeito à capacidade de obtenção de dados e mensuração de cenários futuros. Em boa parte das metas definidas, há componentes numéricos, quantitativos, em que são definidos parâmetros atuais e projetadas situações futuras.

No entanto, com a substituição dos ocupantes de cargos de gestão, em grande parte dos casos, a continuidade do processo é comprometida. Os atuais gestores, por vezes, não têm acesso às informações históricas que originaram o PDI anterior. Assim, são encontradas dificuldades para definição da metodologia das projeções.

A exemplo do entrevistado E07, houve dificuldades em encontrar respostas para as três questões que o planejamento precisa responder segundo o proposto por Braga e Monteiro (2005). A capacidade de antecipar mudanças e ajustar as estratégias vigentes conforme previsto pelos mesmos autores fica, portanto, comprometida. A situação descrita pode ser ilustrada com o relato de alguns dos entrevistados.

Precisávamos definir métricas e tivemos dificuldade em entender os números do que foi praticado anteriormente. Além disso, foi preciso definir cenários futuros mas a verdade é que não sabemos o que pode acontecer no meio do caminho. Para planejar, a primeira coisa é definir como estamos e isso é difícil de se saber. Há os **sistemas** da UFV mas, devo dizer que não está fácil adquirir essas **informações** nos sistemas. (E07)

Em relação aos sistemas de informações existentes nos ambientes acadêmicos, De Araújo (1996) entende que não são capazes de retratar os fatos que se passam no interior da instituição, tampouco permitem análise crítica dos dados.

A dificuldade de obtenção de dados também se manifesta em função da pluralidade de uma Universidade como a UFV. Em seus três *campi*, existem inúmeras áreas de conhecimento e gestão, com atuação altamente distinta. Em determinadas áreas da gestão institucional, a mensuração de resultados é complexa por si só.

Temos muita dificuldade em **mensurar resultados** em nossa área. Isso é característica da área, não das pessoas. As métricas não são exatamente mensuráveis. O que podemos observar são indícios de possível impacto, mas claro, sempre há **variáveis totalmente incontroláveis**. (E08)

A complexidade é exposta por E14 também quando se trata da diversidade de perfis existente. Isso porque as pessoas enxergam um mesmo objeto com óticas totalmente distintas, dependendo, em muitos casos, de sua formação, de suas experiências profissionais ou mesmo do perfil intrínseco àquele observador.

Os **critérios para obtenção de resultados** são muito distintos entre as áreas de atuação. O **perfil dos técnicos** também **varia** muito. É verdade que, onde há **heterogeneidade**, há ganho, mas também **dificuldades**. Há pessoas com olhar bastante objetivo, que desejam métricas, que buscam coisas quantificáveis. Por outro lado, pessoas de outras áreas de conhecimento interpretam de forma diferente, subjetiva. (E14)

A pluralidade existente numa instituição do porte da UFV é algo desejável, pois, os diferentes perfis trarão diferentes contribuições para a gestão, cada qual com sua visão particular sobre determinado objeto. De Araújo (1996) também trata da fragmentação existente nas organizações acadêmicas, onde há grupos com aspirações e valores distintos. Entretanto, no que se refere ao planejamento, pode se tornar, de fato, um obstáculo, seja pela dificuldade na mensuração dos resultados, seja pela forma como as individualidades enxergam esses resultados.

Os diferentes perfis, com diferentes competências, referendadas pela formação técnica apresentada, podem desencadear o processo de *isomorfismo* institucional proposto por DiMaggio e Powel (1983), à medida que esses profissionais buscam impor sua forma de pensar a atividade. A *normatização*, enquanto processo de *isomorfismo* e, portanto, *homogeneização*, deve ocorrer de maneira natural, e, de certa forma, incentivada, desde que os gestores das unidades individuais estimulem os profissionais a utilizarem suas capacidades e conhecimento técnico na resolução dos problemas cotidianos.

Especificamente sobre a gestão universitária, houve manifestações sobre como se dá tomada de decisão, com reflexos diretos sobre a credibilidade do processo de planejamento. A postura adotada pela alta administração da UFV é entendida por alguns gestores como pouco transparente quando se fala em distribuição de recursos. Entendem os atores da gestão que poderiam desenvolver melhor seu planejamento tendo plena ciência dos critérios utilizados nesse âmbito.

Avançamos muito mas ainda falta um pouco de transparência no meu entender... de você falar assim: olha, **cada setor vai trabalhar com tanto**... Sei que é muito difícil pois coisas vão surgindo a todo momento. Como recebemos muito pouco, se precisarmos de uma ampliação que vai gastar um dinheiro maior, você vai ter que **conversar com a administração central**. Ela tem que ter uma **reserva técnica** mas também não sabemos quanto é. (E01)

Não só a centralização das decisões financeiras que envolvem o orçamento da UFV mas todo o processo de gestão foi questionado quanto a descentralização exigida num órgão federal tão diverso. A gestão como um todo é compartilhada, assim as

responsabilidades também são. Apurou-se que, com tamanha responsabilidade, é de se esperar que definições estratégicas também deveriam ser.

Não acredito em gestão centralizada. Um bom gestor é um bom **líder**, mas não um bom **centralizador**. Devemos **delegar** a **responsabilidade**, não só a função. No processo de desenvolvimento do PDI, percebi que havia **insegurança** de alguns responsáveis nas chefias. Um chefe tem que decidir, mas ele não manda. O cargo é transitório mas os técnicos ficam. São eles, portanto, que devem fazer o PDI. Quem faz valer o PDI é a base, não o topo. Pelo menos esse é o meu entendimento. (E14)

O último trecho destacado revela ainda um anseio por maior participação do corpo técnico no processo de planejamento, de modo a não centralizar os rumos da instituição nas mãos de poucas pessoas. Essas pessoas tendem a ser substituídas quando se finda uma gestão. Por isso, a unidade como um todo deve participar das definições que lhe cabem, assegurando a continuidade e o foco das questões de verdadeira relevância.

Um bom exemplo de como muitas atividades se concentram nas mãos das “autoridades” foi descrito por um dos Pró-Reitores em exercício:

Infelizmente na Universidade, não se criou a **cultura** de que certas coisas sejam resolvidas por outras pessoas que não sejam o Pró-Reitor. **Todos querem conversar com o Pró-Reitor...** estudantes, professores... acham que **ali é que resolve**. Infelizmente, ainda não fomos capazes de ter claramente no **fluxograma** pessoas ou setores que vão resolver essas **situações cotidianas**. Acabamos não tendo o **tempo** que você gostaria pra se dedicar mais as atividades de **gestão e planejamento**. (E02)

Embora nesse caso não esteja sendo mencionada a participação dos técnicos nos processos de gestão, fica claro que os setores sofrem com uma dependência excessiva da figura de maior escalão em determinadas unidades acadêmicas e administrativas.

A forma como foram estruturadas algumas unidades não favorece a melhor organização do trabalho. Algumas responsabilidades que poderiam ser conduzidas pelo corpo técnico acabam sendo direcionadas à autoridade máxima do setor. Esse gestor, não tendo definido melhor o curso do trabalho de sua unidade, acaba não adquirindo o melhor resultado operacional e, conseqüentemente, estratégico. A questão da descentralização será melhor abordada no item 6.4.2.

As manifestações aqui contidas (especificamente no tópico 6.2.1), possuem forte relação com o processo de *isomorfismo normativo*. Quando E01 aborda a forma de trabalhar que ele entende ser a mais adequada, trazendo a transparência nas decisões e abrindo discussões a respeito de reservas técnicas, trata-se de uma *normatização* a ser

definida, que teria potencial para ampliar a credibilidade do planejamento e favorecer o processo de *institucionalização*.

De forma análoga, o posicionamento dos entrevistados E14 e E02 também apresenta essa mesma característica. O primeiro coloca a delegação de responsabilidades como necessidade de cada unidade. O último traz esse elemento ainda mais claro em seu discurso, quando fala em fluxograma e toca, portanto, em um item o qual claramente remonta à profissionalização das atividades.

No primeiro excerto comentado, fica evidenciado o desejo pelo processo de *isomorfismo* institucional proposto por DiMaggio e Powel (1983) ao trazer à discussão o conceito do “estado de planejamento”. Nos dois seguintes, acredita-se que esse desejo não se apresenta de forma tão clara para os próprios gestores. Ao responder sobre as limitações no desenvolvimento da cultura de planejamento na Universidade, inconscientemente, as pessoas demonstraram, além do desejo para que isso aconteça, os caminhos sugeridos para essa finalidade.

Ainda sobre a estrutura interna, entende-se como fator de grande influência no rumo das atividades institucionais. Ficando claro que, de alguma forma, essa estrutura é incompatível com a realidade vivenciada ou que a distribuição das atribuições é considerada ineficiente, entende-se que a gestão e o planejamento tendem a estar comprometidos, assim como a institucionalização total proposta por Tolbert e Zucker (1999).

Passa-se então para o elemento mais complexo de todas as organizações modernas, capaz de gerar resultados extremamente positivos, como também limitações de superação igualmente complexa.

6.2.2. Limitações relacionadas aos servidores

Quando se trata do elemento humano, talvez exista a maior diversidade possível, principalmente quando são envolvidas unidades tão distintas quanto as que existem no ambiente universitário. Não é tarefa fácil unificar a compreensão de todos a respeito do processo e sua importância, conforme foi colocado por Marcelino (2004), que aborda a dificuldade na integração das atividades fim na busca por efetividade.

De fato, a arte de planejar, tratada por Maximiano (2009) como uma função cognitiva superior, não faz parte do cotidiano da maioria das pessoas. Por isso mesmo, e

de acordo com a opinião de alguns entrevistados, essa questão precisa ser trabalhada fortemente na Universidade.

Uma das maiores dificuldades encontradas está relacionada à **percepção das pessoas em relação ao processo...** que os ‘atores’, os dirigentes e a comunidade **compreendam** a verdadeira **dimensão do documento**. Não é um contrato no qual os ‘atores’ estão obrigados a cumprir. Não é como uma determinação legal, que impõe restrições, necessidades ou obrigações que os agentes tenham que fazer. É um conjunto de intenções, baseado na realidade, perfeitamente factíveis, mas são planos, perspectivas. É possível, portanto, que algumas não serão atingidas. Ter a **compreensão** disso é muito importante. (E10)

Foi cogitada a possibilidade, inclusive, de que todo o processo de planejamento fosse iniciado pelas unidades de base, departamentos, coordenadorias, divisões, diretorias, dentre outras. Essa questão, que apresenta interseções com a ideia “*bottom-up*”⁴, levantaria diversos questionamentos, principalmente considerando o fator “tempo”. Com tantas agendas diferentes, se tornaria tarefa ainda mais complexa reunir posições de tantas unidades para que se desenvolvesse um PDI em tempo hábil.

Deveria ser levado às **bases, departamentos, unidades menores...** começar por lá. (E09)

Há ainda manifestações dos próprios gestores colocando que não detinham conhecimento da existência e obrigatoriedade do PDI. Entende-se, por esse fato, que até a convocação para os trabalhos do novo PDI, nenhuma ação no sentido de buscar os objetivos estratégicos do PDI anterior vinha sendo desenvolvida por determinada unidade. Fica clara, portanto, a ausência de continuidade e unidade na gestão universitária.

Quando assumi a gestão, pra falar a verdade, não tinha nem **conhecimento** de que existia o PDI. Portanto, não tinha **compreensão** de coisas que constavam no último planejamento. De minha parte, coloquei informações que só mais tarde fui realizar que **não era bem isso** que eu gostaria de ter proposto... **somente quando você começa a compreender o processo, percebe que, aí sim, faz todo sentido.** (E12)

O desconhecimento da ferramenta e/ou o descrédito em sua efetividade é manifestado de diversas formas. Alguns gestores entendem que a administração não dê o respaldo suficiente aos planos individuais e, assim, conduzem um processo paralelo à realidade vivenciada nas unidades.

4 Decisões tomadas de baixo para cima.

Quando cheguei, encontrei o **plano de gestão totalmente defasado**. Até a estrutura organizacional da unidade ainda estava desatualizada. Fiz um trabalho extenso de reconstrução do plano de gestão. Paralelamente, fiz um estudo sobre nossa capacidade físico estrutural e de quadro de servidores técnicos. Abrimos vários processos com solicitações decorrentes de todos esses estudos. Assim, ‘cobrimos’ áreas complexas da gestão da unidade. Quando fomos convidados a participar do PDI, todo esse trabalho não foi considerado. Não houve respostas aos pedidos. As Pró-Reitorias não dão respaldo ao seu planejamento. Quando fui participar do PDI, me sentia **sem crédito junto à Administração**. Quero dizer... **por que vou planejar** se na hora de implementar, isso fica a cargo das **Pró-Reitorias** e elas **decidem** como deve ser feito? As Pró-Reitorias trabalham “desafinadas” do planejamento. Cada uma tem o seu. O planejamento é discutido mas não há cruzamento disso. Quando se reúne **gestores** para desenvolver um **plano institucional**, os **papéis não estão claros**. Assim como no desenrolar da gestão. Qual seria o papel de um Centro de Ciências e qual seria o papel de uma Pró-Reitoria? (E05)

Resta como desafio para as próximas administrações o resgate da credibilidade dos processos de planejamento junto às unidades básicas, seja por conscientização dos gestores e corpo técnico, seja por envolvimento direto no processo decisório da Universidade.

Não diferente das instituições privadas, as instituições públicas como a UFV têm em seu elemento humano o principal fator de potencial transformação nos processos de gestão e planejamento. Os seres humanos são o elemento mais complexo, assim como suas necessidades e capacidade de compreensão e motivação. Como veremos mais adiante, a UFV conta com um qualificado corpo técnico, altamente comprometido com a instituição e capacidade de definir estrategicamente os diferenciais da Universidade frente às demais no cenário nacional.

Novamente aqui identificamos a ausência dos elementos de *normatização* que teriam potencial de contribuição para a *institucionalização* do processo de planejamento. A percepção em relação a esse processo e consequente noção da dimensão do documento abordada pelo entrevistado E10 é um elemento que pode ser trabalhado por meio da profissionalização da gestão.

Tendo procedimentos bem definidos coordenados por um gestor bem preparado para a função, acompanhado por uma equipe técnica com formação e experiência na área, a tendência é que a atividade seja cada vez melhor referendada por toda a comunidade, percebida com o cunho estratégico necessário e, logo, *institucionalizada*.

A posição do entrevistado E12 também remonta à mesma situação. O fato de ele não ter conhecimento da existência do PDI sugere uma falha na atividade profissional

de se gerir uma unidade e deixa claro que atividades estratégicas não vinham sendo desenvolvidas em sua unidade, sobretudo relacionadas ao PDI.

Finda-se este tópico. O próximo trata de algumas limitações de difícil controle por parte da unidade analisada, uma vez que remetem a uma esfera bastante superior e de acesso não tão imediato quanto desejado. Uma Universidade Federal, naturalmente, sofre com as oscilações no âmbito do país em que está sediada, no caso, o Brasil. O ambiente externo a uma Universidade, bem como as questões macroeconômicas e políticas desse cenário, influenciam seu processo de planejamento estratégico.

6.2.3. Limitações relacionadas ao contexto nacional

A partir do último trimestre de 2014, os repasses do Governo Federal para a educação superior começaram a sofrer fortes restrições. Como não poderia ser diferente, os gestores manifestaram insatisfação com a instabilidade vivida a partir de então. Invariavelmente, essa instabilidade se reflete nos processos de planejamento, gerando uma grande incerteza nas autoridades que pensam a instituição. Com os cortes, as unidades naturalmente foram afetadas no que diz respeito à verba destinada às ações das mesmas.

Aqui no Brasil, ficamos **reféns de políticas de financiamento**, que acabam mudando com muita frequência. No último PDI, por exemplo, tínhamos algumas metas de expansão. Pensávamos nisso num cenário em que tínhamos recursos para isso. **De repente, foi tudo cortado**. Então o **planejamento** se tornou **irreal** para essa nova realidade. (E15)

No momento do desenvolvimento do primeiro PDI (2012-2017), o Brasil ainda vivia reflexos da euforia da Reforma Universitária (Reuni), que trouxe uma série de ganhos como novas vagas de contratação, reforma e ampliação de unidades existentes e ainda a construção de novas unidades. A partir dos cortes, a consecução de algumas metas então vigentes ficou seriamente comprometida. A restrição ainda é vivida em 2018, momento da aprovação do atual PDI (2018-2023). Assim, os representantes de diversas unidades se mostraram desacreditados do planejamento, entendendo que, o que fosse pactuado, não teria efeitos práticos, uma vez que o orçamento para as ações porventura planejadas não estaria garantido.

No **Brasil**, é quase **impossível** você **planejar**. Quando entrei aqui, tínhamos um **orçamento** x. No ano seguinte, já passa a **40%**. Quando você consegue planejar para trabalhar com um padrão de **recursos** e **estrutura** se no ano seguinte, já foi tudo **alterado**? Fico com a **sensação de estar perdendo tempo**. (E01)

Embora seja uma realidade vivenciada com bastante intensidade por toda a gestão, em termos de Universidade, trata-se de um fator que não deixa margem a contestações, estando muito acima da autoridade decisória da UFV. Mesmo assim, cabe registro dessa situação como um fator complicador na *institucionalização* dos processos de planejamento nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Pelo menos desde as eleições presidenciais do ano de 2014, verifica-se que o Brasil vive uma separação muito evidente entre esquerdistas e direitistas. As políticas praticadas no Congresso Nacional não parecem aliviar essa situação, muito menos unificar os brasileiros no sentido de buscar objetivos em comum. A crise política também se mostrou marcante nos últimos anos, com diversos eventos que revelaram a corrupção dos agentes públicos em benefício próprio.

Todo esse cenário, agravado nos últimos cinco anos, colocou em risco o futuro da educação superior pública no Brasil. Assim, invariavelmente, as ações relacionadas ao planejamento caem em descrédito. Não só a UFV, como também diversas outras Universidades Federais, aguardam pela chegada de tempos melhores para que possam retomar sua confiança e praticar a gestão universitária livre desses fortes impeditivos.

A partir daqui, avança-se além das limitações. Serão exploradas as potencialidades, os diferenciais apresentados pela instituição que lhe conferem capacidade para desenvolver processos de gestão e planejamento superiores aos das demais Universidades.

6.3. POTENCIALIDADES A SEREM EXPLORADAS

Aqui, são descritas as potencialidades características à UFV na opinião dos entrevistados. Essas características, se bem trabalhadas, podem ser decisivas para o aprimoramento da gestão, bem como para a *institucionalização* do planejamento na instituição. Como primeira e uma das mais relevantes potencialidades citadas pelos entrevistados, temos o perfil do corpo técnico, abordado na sequência.

6.3.1. Corpo Técnico

Citado por sete dentre os 15 entrevistados – cerca de 47%, identificamos o corpo técnico da instituição como uma potencialidade a ser melhor explorada no âmbito da gestão e do planejamento.

Nenhuma instituição tem o que nós temos e que eu acho que **faz a diferença: os técnicos administrativos**. Eles são muito **diferentes do resto do Brasil**. Existe um **zelo institucional**. Vejo outros dirigentes reclamando e eu fico até constrangida porque **não tenho do que reclamar**. (E14)

Contando com uma equipe técnica bem preparada para o trabalho, o gestor universitário tem condições de se colocar em uma posição de fato estratégica em sua unidade, apontando a direção e representando a unidade frente a outras.

A vantagem é o **preparo da equipe técnica**. Preciso muitas vezes dar uma **diretriz gerencial** para definição de políticas a serem seguidas. **O trabalho do dia a dia a equipe dá conta de maneira muito competente**. (E04)

De fato, o que se observa no ambiente administrativo da UFV é um corpo técnico com qualificação bastante superior às exigências dos cargos que ocupam. A tabela 1 abaixo ilustra a situação exposta.

Tabela 1 - Escolaridade Corpo Técnico

Nível Ocupação	Nível de Escolaridade								
	AN	1º GI	1º G	2º G	Sup	Es	MS	DR	Total
	0	0	0	0	53	2	0	0	55
	0	0	0	1	28	0	0	1	30
A	0	60	20	91	9	16	0	0	196
B	0	64	25	134	14	64	0	0	301
C	1	33	17	151	87	244	44	7	584
D	0	5	2	89	193	368	94	32	783
E	0	0	0	0	25	164	115	34	338
Total	1	162	64	466	409	858	253	74	

Fonte: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – 29-08-2018

Observa-se, a partir da tabela que, no ambiente administrativo, onde predominam os níveis “D” e “E”, os técnicos, em sua grande maioria, possuem nível de escolaridade superior ao exigido para o cargo. Por exemplo, para os técnicos de nível superior (nível E), cuja exigência é o diploma de curso superior, apenas 25 do total de

338 pessoas possuem apenas a titulação mínima exigida (7,4%). Enquanto isso, 164 pessoas (48,6%) possuem especialização, 115 (34%) possuem título de mestre e ainda 34 (10%) têm doutorado. Em resumo, considerando apenas os técnicos de nível superior, temos cerca de 92,6% dos servidores com titulação acima do exigido para o cargo.

A situação se repete quando observamos os técnicos de nível “D”, cuja exigência é o diploma de Ensino Médio. Do total de 783, apenas 96 (12,3%) têm o nível de escolaridade exigido ou inferior ao exigido⁵. Ainda, 193 pessoas (24,6%) possuem curso superior, 368 (47%) possuem especialização, 94 (12%) possuem mestrado e 32 (4,1%) têm o título de Doutor. De forma sintética, temos que, dentre os servidores que ocupam cargos de nível “D”, 87,7% possui titulação superior à exigida para o cargo ocupado.

Não só a qualificação dos técnicos administrativos foi bem avaliada pelos gestores da instituição, mas também sua identificação e sentimento de pertencimento para com a instituição.

Outras Universidades, principalmente as mais novas, não têm ainda um **capital humano** tão **integrado à instituição**. Algumas tem **corpo técnico muito bem qualificado** mas não tem o **sentimento de pertencimento**. Aqui, as pessoas em cargos estratégicos já tem **mais de 20 anos de carreira na instituição**. (E04)

Os servidores são muito qualificados. Isso eu pude observar em **comparação com outras instituições** que eu pude observar ou então em conversas com colegas. Temos um **quadro técnico** muito **bom e identificado com a Universidade**... eles gostam de trabalhar aqui. A comunidade toda preza pela UFV. (E10)

Alguns dos gestores associam a dedicação e identificação do corpo técnico a questões regionais. O fato da cidade de Viçosa ser classificada como uma cidade de pequeno porte é considerado como um fator de motivação para que os servidores desempenhem suas funções de forma competente.

O corpo técnico se sente **motivado** a trabalhar. **A cidade é pequena**. O custo de vida é interessante. Em relação a uma cidade grande, a **qualidade de vida** que um técnico tem pra trabalhar aqui é muito maior. Ele tem acesso a consumo, se locomove... **vive na cidade com mais qualidade**. (E08)

O porte da cidade também foi citado como um fator de desempenho superior, ao se considerar que, facilmente, as pessoas podem se conhecer e se reconhecer.

5 Alguns servidores, mesmo sem a titulação exigida, ocupam determinados cargos. Isso ocorre em função de reenquadramentos, em que foi considerada a complexidade da função exercida.

Difícilmente algum servidor encontraria anonimato para camuflar um mal desempenho. Sempre há pessoas observando e, constantemente, avaliando o trabalho umas das outras.

Pelo **tamanho** da **Universidade** e pelo tamanho da **cidade**, Viçosa sempre se cobrou. Nós servidores nos cobramos em todos os sentidos. Se vemos alguma coisa errada, **sentimos a obrigação de notificar**. Sempre fomos muito organizados. (E02)

Ainda, o perfil comprometido do corpo técnico pode ter como explicação a origem e forma de fundação da UFV na década de 1920. Segundo um dos entrevistados, a mentalidade, desde a origem, era voltada para a excelência, quando se buscou profissionais experientes e qualificados para implementar a metodologia de trabalho que a UFV adotaria ao longo de sua trajetória histórica.

A UFV passa uma ideia... temos uma sensação de **dedicação diferenciada**... de competência em relação às demais instituições. Talvez pela **origem**. Ela já começou de um modo muito específico, trazendo **pessoas qualificadas, experientes** do exterior. Isso possibilitou uma qualidade diferenciada do corpo docente que começou a instituição, com muitas pessoas com experiência do exterior. Então, ela já **nasceu com qualidade e com ambição** de manter essa qualidade. (E10)

O que se observa na cidade de Viçosa é que muitos dos atuais servidores que atuam na instituição são ex-alunos ou mesmo filhos ou netos de antigos servidores. Essa característica faz com que o técnico-administrativo apresente alta identificação com a Universidade, quase uma relação afetivo-emocional com seu local de trabalho.

Trazendo o perfil do corpo técnico para uma visão à luz dos processos de *isomorfismo* propostos por DiMaggio e Powel (1983), é de se pontuar o *mimetismo* praticado pelos técnico-administrativos em relação ao corpo docente, sempre incentivado a buscar qualificação superior. Convivendo no mesmo ambiente, entende-se que esses técnicos são “contaminados” por essa busca constante dos docentes, logicamente somando-se esse fator aos benefícios salariais que geram essa busca.

Independente das razões, sejam históricas, humanas, regionais ou outras, é amplamente aceito que o comprometimento do corpo técnico com a instituição é destaque tanto na esfera local quanto em comparação a outras IFES.

Os mecanismos de *isomorfismo normativo* também se apresentam aqui. A alta qualificação dos técnicos pode ser entendida como uma ferramenta de *homogeneização*, à medida que o trabalho se torna mais qualificado e as exigências se tornam mais altas. Há, portanto, a tendência de que um determinado profissional trabalhe de forma mais qualificada quando seu entorno exige que seja dessa forma.

A “cobrança” citada pelo entrevistado E02, característica de uma cidade de pequeno porte, funciona da mesma forma. Um funcionário com mal desempenho dificilmente conseguiria anonimato. Logo a cobrança viria para que seu desempenho fosse similar ao dos demais servidores. Assim, indiretamente, o porte da cidade estaria agindo sobre o comportamento das pessoas que nela vivem e desencadeando, mesmo que sutilmente, um processo de *homogeneização*.

Além do corpo técnico diferenciado por sua qualificação, comprometimento e zelo institucional, muito também foi colocado pelos gestores no que se refere a aspectos relacionados à estrutura da instituição, à organização das atividades administrativas e à boa gestão praticada pelo alta administração. Esses pontos são abordados na sequência.

6.3.2. Estrutura, Organização e Gestão

A percepção dos gestores acerca da administração da UFV se mostrou, em geral, positiva. Dos 15 entrevistados, dez (67%) mencionaram questões relativas à organização, boa gestão, estrutura e desenvolvimento tecnológico avançado como diferenciais da instituição em relação a outras IFES. A organização da UFV é destaque no trecho abaixo.

Pelo menos no quesito **organização**, comparado a outras Universidades, me parece que temos uma certa **vantagem**. Converso com muitos colegas e me parece que aqui temos uma **capacidade** melhor. Caso precise desenvolver algum tipo de ação, encontramos **setores definidos** para isso. Sabendo disso, temos maior **confiabilidade** para nos planejar melhor. (E15)

A condução orçamentário-financeira também foi citada. Segundo alguns dos entrevistados, em comparação a outras Universidades, a UFV está muito bem colocada pelo fato de não haver dívidas, mesmo com o cenário nacional desfavorável para as instituições dessa natureza.

A UFV está anos-luz à frente de outras. Terminamos o último ano com todas as **contas pagas**. Acompanhamos outras Universidades e algumas já tem **dívidas quase impagáveis**. Se estamos bem, isso se deve a **administração, planejamento, cuidado**... também ao esforço feito pra conseguir recursos extras ano passado para terminar algumas obras, que só não pararam por causa desse **apoio**. (E01)

Alguns dos entrevistados tem vivência recente em outras Instituições Federais de Ensino Superior. Assim, possuem base de comparação sólida ao afirmarem que a UFV conduz seu orçamento de forma adequada, priorizando ações que visem, por exemplo, cuidados com os *Campi*.

Vendo as nossas coirmãs, Universidades, e olhando a UFV, vou te dizer que as **decisões** vem sendo **bem tomadas**. Estamos muito bem em relação a elas. Estive em uma outra Universidade recentemente. Quando cheguei e vi o estado da instituição, aquilo partiu meu coração. Pareciam **prédios abandonados** há décadas. (E14)

Em relação à estrutura existente, há uma percepção de que o desenvolvimento tecnológico da instituição se encontra a frente do percebido em outras IFES, conforme se observa nas passagens abaixo.

Conheço outras Universidades e vou ser sincero. Enquanto a **UFV** já está numa fase de **desenvolvimento** de aplicativos para smartfone e geração de “QR Codes” para diversas finalidades, **outras Universidades** ainda estão na **época do carbono**. (E11)

Os sistemas acadêmicos e administrativos que suportam todas as atividades da instituição também foram elogiados, em qualidade e número, sendo alvo de *mimetismo* por outras Universidades.

Outras Universidades brasileiras ‘invejam’ a grande **quantidade de sistemas** que auxiliam nossa gestão. As pessoas nos visitam para conhecer e tentar levar nossa **tecnologia** para a realidade deles. (E07)

A UFV possui uma Diretoria dedicada especificamente à tecnologia da informação. Essa unidade fornece apoio a todas as demais unidades da UFV que demandam seus serviços. O desenvolvimento e a manutenção de sistemas ocorre em tempo integral. Os servidores alocados na Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) possuem formação específica em sua área de atuação.

Por fim, uma questão também bastante citada em se tratando de potencialidades da UFV é o fato de as atividades administrativas se encontrarem centralizadas nas unidades responsáveis. Segundo os entrevistados, sendo cada Pró-Reitoria responsável por uma atividade meio, as unidades acadêmicas podem se dedicar essencialmente às atividades fim. Por isso mesmo, espera-se que os gestores tenham condições de desenvolverem seus planos estratégico e/ou tático (OLIVEIRA, 2008), dependendo da unidade.

Estando tudo **centralizado**, a UFV tem como traçar **métricas de cunho geral e institucional**. A centralização administrativa é uma **vantagem** para o **planejamento**, inclusive no sentido de dar o nível necessário de **autonomia** às unidades. (E07)

Em termos de planejamento especificamente, ainda que cada unidade detenha autonomia, a existência de uma Pró-Reitoria dedicada a esse fim é bem interpretado

pelo entrevistado E12, que valoriza o trabalho da equipe da PPO, principalmente no tocante ao foco e contato próximo das unidades.

Talvez o fato de termos uma Pró-Retoria de Planejamento e Orçamento **bem estruturada, focada, com um grupo capacitado, organizado**, pensando nisso... uma unidade que toma frente, assume esse compromisso. Parte da PPO. Por mais que seja **feito por muitas ‘mãos’**, é necessário ter uma **equipe engajada**, assumindo a **responsabilidade** de tocar o planejamento. Sem isso, não seria possível. Em outras IFES que conheço, isso é muito menor. Aqui temos um grupo de pessoas capacitado, formado, pensando nisso. **Correm atrás**, vão até os setores, enfim... (E12)

Até mesmo a localização física das diretorias, divisões, departamentos e outros foi elogiada, entendendo que uma estrutura com unidades muito afastadas poderia impedir um bom desenvolvimento da gestão.

Nosso *Campus* é todo **reunido**. Tudo num lugar só. Apesar de termos outros *Campi*, a **estrutura** deles replica a de Viçosa. Se pegarmos outras Universidades, há **prédios espalhados** por toda a cidade. (E05)

Em resumo, os entrevistados citaram uma série de pontos em que, na visão deles, a UFV está bem à frente das demais. Os mais relevantes remontam à organização das atividades, adquirida, em grande parte, em função da centralização das atividades administrativas em Pró-Reitorias, Centros de Ciências, Institutos, Diretorias e Departamentos. Além do fato da UFV não ter débitos pendentes como vem acontecendo com muitas Universidades brasileiras e a existência de um bom nível de desenvolvimento tecnológico.

Todas essas características, sob ponto de vista do *neoinstitucionalismo*, podem ser grande fator de *isomorfismo* do tipo *normativo*, pois, todas as menções vem ao encontro dos caminhos da profissionalização e *normatização* das atividades. Principalmente as questões de organização e desenvolvimento tecnológico colocam a UFV num padrão de profissionalismo superior ao praticado por outras IFES.

A respeito de outras instituições, trazemos aqui também a discussão a respeito do *isomorfismo* de tipo *mimético*. Em nenhum dos trechos observou-se que os gestores da UFV procuram buscar experiências de outras instituições similares para sua própria realidade. Pelo contrário, enxergam a UFV como referência para outras instituições que não se encontram em processo tão avançado de organização e que podem *mimeticamente* incorporar práticas administrativas utilizadas na UFV à suas rotinas.

Considerando que a grande maioria dos entrevistados tem experiência em outras IFES, ainda que não tenham ocupado cargos de gestão, é interessante observar como a maior parte deles pensa de forma similar. De acordo com os relatos, é a UFV que deve

servir de fonte de *mimetismo* para outras Universidades. No setor privado, esse *mimetismo*, denominado *benchmarking*, é muito praticado por entrantes de algum mercado ou por empreendedores que confrontam uma nova situação.

Entende-se, portanto, que o *mimetismo* não é praticado como uma ferramenta de praxe na UFV, ou seja, a instituição não tende a absorver as experiências de outros locais. O que se verifica, em geral, é o contrário. Um exemplo isolado de prática *mimética* da UFV para com outras instituições públicas é a adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que será melhor explorado o item 6.4.3.

Nesse tópico, em relação aos mecanismos de *isomorfismo* (DIMAGGIO; POWEL, 1983), identificamos majoritariamente forças do tipo *normativas* conduzindo a um processo de *homogeneização*. Com exceção do SEI, não foi identificado *isomorfismo* do tipo *mimético*. Na opinião dos gestores, portanto, o *mimetismo* deve partir de outros locais, para que se desenvolvam a exemplo da UFV.

A seguir, o próximo tópico trata de atender ao objetivo específico número três, na medida em são apresentados caminhos que representam redirecionamentos, ou seja, maneiras de melhor aproveitar as potencialidades identificadas, bem como minimizar as limitações. Além da posição manifestada pelos entrevistados, muito da experiência do pesquisador em sua vivência junto à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento é explorada no tópico seguinte.

6.4. CAMINHOS PARA MELHOR APROVEITAMENTO DAS POTENCIALIDADES

Diversas potencialidades características da instituição foram descritas pelos gestores e apresentadas no tópico anterior. Porém, a maioria deles entende que esses diferenciais da UFV podem ser melhor aproveitados no âmbito da gestão e do planejamento. Dos 15 entrevistados, 13 (87%) afirmaram que o planejamento ainda precisa avançar para alcançar os patamares de excelência atingidos pelas atividades fim da instituição – ensino, pesquisa e extensão. Foram descritos, nos itens 6.4.1 a 6.4.9, possíveis caminhos para superação das limitações e melhor aproveitamento das potencialidades, conforme mencionado anteriormente.

Para iniciar, tem-se uma análise da mentalidade dos gestores no que se refere à transparência e participação da comunidade no processo decisório.

6.4.1. Transparência e envolvimento da comunidade

Os próprios gestores da Universidade entendem que a participação nos processos de planejamento não ocorre de forma ideal, em grande parte, em função da inexistência de mecanismos para envolvimento da comunidade no processo de gestão, conforme abaixo se observa.

Tem pessoas na Universidade que **não se manifestaram ainda**. Não tiveram **conhecimento**. Poderiam contribuir muito com o planejamento. **Não foram abordados. Ainda não somos capazes de atingi-los.** (E10)

A falta de transparência para com os processos decisórios fica clara quando se desenvolve um processo tão amplo quanto um PDI. Os desafios encontrados durante às discussões são facilmente associados a uma atuação pouco sinérgica entre as unidades autônomas da Universidade.

O processo de planejamento demonstra que existe uma **falta de sinergia em nossa atuação**. Em função disso, o processo de planejamento se torna um desafio maior. Mesmo assim, **ao elaborar um trabalho dessa natureza, ficam muito claras essas questões.** (E06)

Em trabalho desenvolvido na Universidade Federal do Paraná (UFPR), Guedes e Scherer (2015) concluiu que os gestores, ao contrário da UFV, têm buscado ações para viabilizarem a integração entre instituição e comunidade universitária, tanto por meios digitais quanto presenciais e, ainda, que a instituição se mostra disposta a obter a maior participação possível da comunidade universitária.

Sobre a UFV, o relato de alguns entrevistados revela que o envolvimento da comunidade universitária nos processos internos, questões burocráticas e decisões estratégicas não acontece de maneira adequada. O interesse da comunidade no funcionamento da máquina também não ocorre de forma a suprir essa falta de transparência da administração superior.

Fui professor, chefe de departamento, depois diretor e agora Pró-Reitor. **Me impressiona o quanto eu não sabia do funcionamento**. Quando eu comparo **o que eu pensava quando era só professor**, a diferença é muito grande. Quando eu era chefe de departamento, eu falava assim: eu preciso disso. Daí um pouco, aquele negócio aparecia. **De onde saiu, como foi comprado, o trabalho que deu, quem deu as especificações, quem fez o leilão... eu não queria nem saber**. Só sabia que eu pedia e daí um tempo, o negócio chegava. (E01)

Assim, naturalmente, a compreensão do processo de planejamento, seus pormenores, benefícios e ineficiências também ficam comprometidos. Esse fato ainda é

agravado pelo fato de a grande maioria dos cargos de direção serem ocupados por professores, que se encontram imersos em seu ambiente acadêmico até se depararem com a obrigação de gerirem unidades. Esse tema será abordado com maior profundidade no item 6.4.7.

Antes de assumir a chefia de departamento, **meu conhecimento e a visão de que o planejamento era importante pra instituição era zero**. Quando você está no seu gabinete, atendendo aluno, fazendo pesquisa e dando aulas, você fica com uma **visão só do seu ‘mundinho’**. Você não enxerga além do seu departamento. Quando vira chefe de departamento, você começa a conhecer outros departamentos do centro. E aí começa a entender a importância do planejamento... pra conseguir executar ações que são importantes pro seu departamento crescer. Então, **a conscientização sobre a importância do planejamento está associada aos cargos que vamos ocupando**. (E04)

Esse baixo envolvimento da comunidade se manifesta de formas pontuais. Ainda que o gestor atual tenha sido “preparado” pelo anterior, não se observa um foco gerencial no “treinamento”. O novo ocupante do cargo aparenta ter sido muito mais bem orientado para as tarefas rotineiras do que para a gestão estratégica da unidade.

Mesmo estando muito próxima do gestor anterior e tendo sido envolvida em tudo, **algumas coisas eu não tinha conhecimento. Esse tema (planejamento), PDI... eu não tinha conhecimento**. Só tomei conhecimento quando fomos convocados pra desenvolver o trabalho. (E12)

De fato, o que se observa é que inexistente um ambiente favorável à *institucionalização* do planejamento. A devida transparência e o envolvimento da comunidade universitária em processos-chave da gestão universitária seriam pontos cruciais para a absorção da dimensão dos processos de planejamento como fundamentais para o desenvolvimento da instituição.

A respeito desse ponto, Silva (2012) aproxima os processos orçamentários dos setores público e privado, entendendo que, nos primeiros, também precisa existir vinculação aos elementos do planejamento – objetivos e metas, dentre outros. A discussão do orçamento, de fato, foi citada como um ponto pouco discutido, mas que teria reflexos importantíssimos no pensar da instituição.

No PDI depositamos nossos anseios, desejos, expectativas. Só que tudo passa pela discussão orçamentária. Se **esse orçamento não é discutido apropriadamente**, dificilmente os planos vão ter sucesso. **Se você não faz uma discussão de orçamento, há uma desconexão entre os desejos e as possibilidades**. Tudo isso está conectado. (E05)

Entretanto, alguns veem como positiva e desejável a construção de um cenário favorável à *institucionalização* do planejamento, de forma que o mesmo estivesse

enraizado nos processos da instituição e não visto como mais uma atribuição de “tanto em tanto” tempo.

Precisamos **desenvolver a arte do planejamento como prática**. Precisamos atingir um ‘estado de planejamento’ que seja extremamente natural. Tornar esse processo ‘leve’ na produção da organização. Associar a tomada de decisão ao processo de planejamento. **O processo precisa ser natural, fácil**. Temos que ter criatividade, partir do que vem sendo executado, enxergar os pontos estratégicos e conseguir uma arena de negociação, discussão, provocação pra que possamos definir as linhas de desenvolvimento. (E06)

E06 traz à discussão o conceito da Estratégia como Prática. Segundo Jarzabkowski *et al.* (2007, *apud* ANDRADE *et al.*, 2016), essa perspectiva considera que o fenômeno da estratégia organizacional não é mais algo que as organizações possuem, mas sim aquilo que as pessoas fazem. Jonhson *et al.* (2007, *apud* ANDRADE *et al.*, 2016) ainda afirma que a Estratégica como Prática trouxe importantes avanços para os estudos de estratégia ao procurar compreender que são as pessoas que realmente constroem e reproduzem estratégias. E06 entende que esse conceito precisa ser absorvido pela UFV no sentido da *institucionalização total* da prática do planejamento.

Sobretudo no setor público, onde o orçamento advém das contribuições da população, o ideal de transparência é ainda mais importante. Medidas de adoção dessa transparência, hoje não observada na UFV, teriam potencial para levar a administração a ser reconhecidamente profissional e contribuir para o processo de *isomorfismo normativo* definido por DiMaggio e Powel (1983).

Para que isso aconteça, é importante ainda que a própria comunidade se mobilize e, no modelo “*bottom-up*”, organize suas demandas a partir das bases, trazendo as mesmas às instâncias superiores e caracterizando diálogo contínuo entre as esferas operacional, tática e estratégica, conforme ilustrado por Oliveira (2008).

Poderia ser desenvolvido para esse fim um calendário de participação, quando houvesse definições de impacto em toda a instituição, como orçamento e planejamento institucional. Respeitando esse calendário, as lideranças levariam às suas bases as discussões apontadas pelo foro superior. As contribuições poderiam ser apreciadas pelos Conselhos e as deliberações apresentariam caráter de representatividade e percepção de participação democrática.

O próximo ponto está também relacionado ao envolvimento da comunidade, porém, especificamente, no tocante à descentralização das decisões, vista como de fundamental importância na gestão universitária.

6.4.2. Descentralização

Foi observado um processo de centralização decisória na UFV, no qual os gestores das unidades assumem as responsabilidades atribuídas ao setor, mas não a autonomia equivalente. Aparentemente, nem todos os Pró-Reitores possuem a mesma confiança da Reitoria, uma vez que algumas decisões estão extremamente restritas, passando pelas “mãos” de poucos ocupantes de cargo de direção.

Nos últimos anos, as ações da UFV estão **restritas** e três ou quatro pessoas. **Não acho nem que a equipe inteira de Pró-Reitores é convidada à discussão.** Quando há uma **centralização** muito grande do poder decisório, dizemos que há uma **hipertrofia do poder central**. Te digo, sem medo de errar, que a UFV vive uma intensificadíssima hipertrofia do poder central. (E05)

A expressão “Hipertrofia do Poder Central” utilizada pelo entrevistado E05 advém das citações do Professor João dos Reis Silva Júnior, Titular da Universidade Federal de São Carlos, quando analisa o período de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Em seu trabalho denominado “A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?”, o Professor entende que naquele momento houve uma desmobilização da sociedade civil, caracterizando o que ele chama de “hiperpresidencialismo” como forma de governo, onde o poder executivo assumia uma postura hipertrófica em detrimento dos demais poderes da república.

O processo de centralização das discussões na UFV é percebido em função da forma como o orçamento da Universidade é tratado em termos de definição. É amplamente divulgada a atuação do Conselho Universitário como órgão deliberativo, porém, ao que indicam relatos, a proposta orçamentária, bem como a definição de distribuição de recursos entre as unidades, não é levada à uma discussão, de fato, estratégica em nível de Conselho Universitário.

A UFV recebe o orçamento do Governo Federal e a **administração decide** quanto alocar em cada centro. Essa discussão deveria ser conduzida no Consu. Quando a PPO chama os diretores, ela já diz assim: esse ano vamos colocar ‘tanto’ nos centros. No outro ano: esse ano é ‘tanto’. Já chega tudo pronto. **Como foi decidido isso?** Isso tinha que **passar pelo Consu**. (E05)

Oliveira (2009) elogia a incorporação do planejamento à definição do orçamento público, entendendo como necessário considerar, não só insumos e produtos

relacionados à despesa orçamentária, como também os objetivos dessa despesa, exatamente o que não é observado na discussão do orçamento da UFV.

A forma praticada na tomada das decisões orçamentárias apresenta consequências. A falta de transparência associada à centralização das decisões levanta questionamentos a respeito dos critérios praticados, principalmente, para a distribuição dos recursos. Mais à frente, não tendo participado do processo, os gestores encaminham pedidos pontuais de complemento da sua cota, que podem ser ou não atendidos e geram a prática do “balcão”.

Depois, durante o ano, o que acontece? Tem que liberar bolsas pra treinamento, aí vão dizer que não tem recurso. As coisas vão pingando no Consu para tomada de decisão. **Precisaríamos dizer: temos isso aqui de recursos e isso aqui de contratos. Sobra tanto para decisão.** (E05)

Os processos de planejamento também sofrem as consequências da citada centralização. A percepção de alguns gestores é de que apenas as responsabilidades são distribuídas, mas não a autonomia necessária. Assim, não sentem confiança que a administração dará respaldo aos projetos entendidos como vitais para o crescimento e desenvolvimento da instituição.

Somos uma unidade com **enormes responsabilidades**. Mas nossa **autonomia financeira e operacional não é proporcional** a essa responsabilidade. As pessoas não entendem isso. **Desacreditam o planejamento** pois não tem garantias que o que colocaram irá prevalecer. (E14)

No entanto, alguma compreensão foi demonstrada nessa forma de atuar. O momento não é favorável para as Universidades públicas como a UFV. Mesmo assim, conforme foi exposto, a UFV mantém suas operações na plenitude, apesar dos cortes determinados pelo Governo Federal.

Talvez num momento de crise, como agora, seja importante centralizar mais as decisões mesmo. Mas, quando a situação se normalizar, precisamos pensar em maior **descentralização e autonomia às unidades vinculadas**. Sentindo-se mais **autônomas**, tem maiores condições de participar de um **processo de planejamento** e **visualizar** isso como um **processo verdadeiro**. Existe, portanto, um problema, que é fruto parte do processo e parte do momento. (E14)

Mesmo assim, o ideal de descentralização é visto como uma prática necessária a médio/longo prazo, a partir do momento que os repasses se normalizarem e a forte restrição orçamentária for interrompida.

Condutas como a descentralização têm um forte potencial de desencadear um processo de *isomorfismo normativo*, já que trata-se de uma forma moderna de se fazer

gestão e tende a favorecer o interesse e o envolvimento da comunidade do processo decisório. A partir do momento em que se iniciasse esse processo, partindo das principais lideranças da UFV, rapidamente tomaria um caráter de regra, conforme descrito por Peci (2006).

A definição de atribuições das unidades meio, bem como de suas lideranças precisa estar muito bem definida. Assim, as deliberações teriam responsável inquestionável. Mesmo as decisões conjuntas estariam suscetíveis a participação daqueles envolvidos diretamente no processo em questão e não apenas restritas a poucos, conforme relatado.

A descentralização pode ter reflexos incontáveis sob diversos pontos de vista, incluindo o da eficiência. O próximo tópico traz a importância de se trabalhar buscando os limites de eficiência possíveis de serem praticados.

6.4.3. Eficiência

O serviço público brasileiro não é reconhecido por sua eficiência. Esse tema é amplamente debatido, não só no meio científico como pelos meios de comunicação. A UFV, embora apresente organização e desenvolvimento tecnológico considerados superiores à outras Universidades, não está isenta de ineficiências, em sua maioria, nos processos internos.

No contexto nacional, muito se debateu a respeito da eficiência da máquina pública no início da década de 1990, com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e o iminente Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), então liderado pelo Professor Luis Carlos Bresser-Pereira.

Surgia, no Brasil, a chamada Administração Pública Gerencial, que nasceu de um espelhamento para com a *New Public Management* (NPM), praticada na década de 1980, nos Estados Unidos e Reino Unido. Segundo Bresser-Pereira (1996, *apud* DE PAULA, 2005), além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente.

Fica visível que, historicamente, os governos brasileiros têm buscado alternativas para minimizar a ineficiência observada nos órgãos públicos. Como exemplo de tentativa de solucionar esse problema, existe uma iniciativa recente do Governo Federal para a tramitação eletrônica de processos. Esse movimento foi iniciado

com a publicação do Decreto Federal nº 8.539 em 08/10/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito federal.

O Conselho Universitário da UFV, no sentido de cumprir a exigência do referido Decreto, conforme colocado por Muriel (2006), publicou, a resolução nº 06/2017, que regulamenta a tramitação dos processos acadêmicos da graduação utilizando o chamado Sistema Eletrônico de Processos (SEI). Ainda no tocante, duas comissões foram nomeadas pela Reitoria da instituição. A primeira, referendada pela Portaria nº 0363/2016/RTR, foi responsável pela implantação e avaliação do programa piloto. A segunda, instituída pela Portaria nº 0521/2018/RTR, tem como atribuição a gestão e acompanhamento do sistema e, atualmente, ainda permanece ativa no desenvolvimento de seus trabalhos.

O referido sistema foi adquirido por meio de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Universidade Federal de Viçosa. Assinado o acordo, a tecnologia então utilizada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) foi cedida para uso na UFV.

A implementação do SEI, por si só, é uma manifestação clara das três formas de *isomorfismo* distintas. Em primeiro lugar, a existência do Decreto do Governo Federal atua como um fator de *coerção* inegociável, resultando no processo de *isomorfismo coercitivo*. Em segundo lugar, o fato da UFV utilizar o sistema existente em outra instituição pode ser interpretado como *mimetismo* por parte da Universidade, conduzindo a um processo de *isomorfismo*, dessa vez em função de forças *miméticas*. Por fim, a adesão a processos mais eficientes como o SEI está diretamente relacionada à profissionalização e, portanto, ao *isomorfismo normativo* de DiMaggio e Powel (1983).

Em relação especificamente à atuação dos gestores, existe uma percepção de que a forma de conduzir as situações pode acontecer de uma maneira mais eficiente e dinâmica, poupando tempo que poderia ser utilizado para questões estratégicas. No item 6.4.7, será melhor explorada a questão da limitação de tempo existente no calendário dos professores, especialmente quando ocupam cargos de gestão.

Às vezes somos pouco eficientes como gestores. **Fazemos muito mais reuniões que em outros lugares do mundo e lá as coisas são resolvidas mais rápido que aqui.** (E02)

Em função da falta de eficiência, gasta-se muito tempo mas atinge-se resultados pouco expressivos considerando a atenção despendida a determinadas questões,

exatamente em desacordo ao que propõe Meirelles (2003) quando aborda o princípio da eficiência e o associa a “rendimento funcional”.

Ficamos muito ocupados mas **não atingimos grandes resultados**. Tem a ver com a eficiência da gestão. Precisamos melhorar, tornar as **discussões mais rápidas. Somos pouco objetivos**. (E02)

Não se trata, entretanto, de questionamentos à estrutura colegiada da Universidade, internalizada por seus gestores e entendida como particularidade no processo de gestão dessas instituições. A ideia é que as discussões possam ser conduzidas no sentido da finalização do debate e da resolução das questões levantadas, de forma a otimizar a utilização do tempo e objetivar as reuniões de deliberação.

Não sou contra a **discussão**. Respeito os **colegiados** numa estrutura administrativa, mas o **funcionamento** deles precisa ser de outra forma. (E02)

Os excertos destacados, especialmente o primeiro, trazem a noção de que o entrevistado E02 conhece a forma de se trabalhar em outras instituições, inclusive, internacionais. Dessa forma, espelhando-se nelas, esse gestor apresentou potencial para desenvolver um processo de *isomorfismo mimético*. Bastaria que ele se valesse de suas referências para buscar formas mais eficientes de se trabalhar, seja nas reuniões de menor expressão, seja na atuação dos colegiados superiores, que será tratada no item 6.4.5.

De qualquer forma, a eficiência, enquanto forma de pensar e agir, é sempre um conceito a ser buscado na prática. Nesse ponto, as empresas privadas se encontram bem melhor posicionadas que os órgãos públicos, já que sua sobrevivência depende de sua boa colocação nesse quesito. Verdade que já seria plausível exigir que essas unidades atuassem em um alto patamar de eficiência, apenas em função do simples cumprimento da Constituição Federal, que prevê a eficiência na atuação dos órgãos públicos, conforme as definições de Meirelles (2003).

Assim como a iniciativa do SEI, a UFV tem como possibilidade, a partir de sua Diretoria de Tecnologia da Informação, buscar automação cada vez superior. Esta pode ser trabalhada por meio de sistemas que atendam às necessidades iminentes dos setores da Universidade. Quanto maior a automação, maior a tendência a eficiência a se verificar na instituição.

A forma eficiente de se trabalhar também pode ser entendida como uma evolução no processo de profissionalização. Esta, por sua vez, tem potencial para desencadear o *isomorfismo normativo* e consequentemente, a *homogeneização*. Na

sequência, é trazida uma análise do ativo de maior complexidade nas organizações: as pessoas.

6.4.4. Gestão de Pessoas

Poucos gestores dentre os entrevistados manifestaram preocupação com o capital humano da instituição. O entrevistado E14 foi o único a demonstrar compreender o verdadeiro significado das pessoas nas organizações, com principal ativo a ser valorizado.

É um trabalho de gestão de pessoas. O maior patrimônio de qualquer instituição é o seu corpo técnico. Se você tem um **corpo técnico motivado** e disposto, **com muito pouco recurso você faz muita coisa**. Se esse corpo técnico estiver desmotivado, podemos ter o recurso que for que a coisa não rende. (E14)

Foi demonstrada uma compreensão singular a respeito das motivações dos seres humanos para com o trabalho.

Acho que falta um retorno da instituição. **As pessoas são movidas não só pelo salário**. Existem outros tipos de **reconhecimento** e de **motivação**. Então, de vez em quando, chegar para o indivíduo e dizer: “bacana” o que você fez. É preciso que a pessoa entenda que o caminho que ela está trilhando é o caminho correto. Isso acho que falta muito isso aqui na instituição. (E14)

Esse trabalho de reconhecimento da atividade humana não foi simplesmente atribuído à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PGP). A Universidade é composta por centenas de unidades com gestão relativamente autônoma. A menção diz respeito ao papel do gestor de cada uma dessas unidades individualmente.

Essa mentalidade precisaria, portanto, ser difundida no modelo “*top-down*”⁶, de forma que se materializasse naturalmente na atuação das chefias. O perfil do corpo técnico é bastante diversificado, o que possibilitaria uma melhor utilização dos potenciais para os processos de gestão, incluindo o planejamento.

Temos que estudar as **características pessoais e interpessoais** das pessoas. Descobrir onde ela irá florescer para a atividade. As vezes uma pequena **mudança** que se promove, no diálogo, na atribuição, na **abordagem** que se utiliza com o **indivíduo** muda completamente o **rendimento** e a **produtividade** do trabalho daquele indivíduo. (E14)

6 Decisões tomadas de cima para baixo.

Em relação à PGP, entretanto, entende-se que seria possível uma melhor análise do perfil das contratações, de forma a potencializar a utilização das características individuais.

Temos **profissionais com formação em áreas estratégicas atuando em atividades extremamente operacionais**. É preciso **redimensionar** para aproveitá-los melhor. Fazer um levantamento de competências e definir uma maior **flexibilidade** nas remoções. (E05)

Assim, os perfis se encaixariam na estrutura de maneira a contribuir ativamente para a atividade de cada uma das unidades, seja no âmbito acadêmico, seja no administrativo. Técnicos com formação em gestão poderiam contribuir de fato nos processos de planejamento e suplantam o “despreparo” que alguns gestores apresentam quando se colocam na posição de administrar um determinado órgão.

Nesse aspecto há muito por fazer. Nós temos uma **falha de comunicação** muito grande entre as pessoas, um distanciamento grande. Talvez seja o que eu mais percebo aqui. Se melhorássemos isso, acho que a Universidade deslancharia de vez. (E14)

Novamente, aqui se manifesta uma grande oportunidade para a instituição atingir um nível mais alto de profissionalismo, que pode contribuir para o *isomorfismo normativo*. Já é amplamente aceita a importância do fator humano nas instituições modernas. A partir desse diagnóstico, é possível perceber que os perfis precisam ser melhor estudados. As alocações dos técnicos podem ser revistas com a finalidade de extrair o melhor de cada servidor.

Essa forma de trabalhar pode ser considerada avançada no que diz respeito à gestão de pessoas, ou ainda, uma *normatização* com potencial para contribuir com a *homogeneização isomórfica*, assim como encontrado por Baeta (2011) em seu trabalho. À medida que as pessoas se sentem mais produtivas e motivadas, é possível que se interessem mais pelos assuntos estratégicos da gestão. Participar desse processo representaria um grande ganho para o servidor e para a instituição, tanto no sentido da gestão quanto da *homogeneização* do entendimento sobre o planejamento.

Ainda sobre pessoas, porém numa análise do capital humano de maior responsabilidade nas decisões institucionais, traz-se, na sequência, avaliação a respeito do papel do Conselho Universitário (Consu).

6.4.5. Papel do Conselho Universitário

O Conselho Universitário (Consu), ao lado do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) é o principal órgão deliberativo da UFV. Como tal, tem poder para definir políticas institucionais de curto, médio e longo prazos, publicar resoluções de amplo impacto na rotina universitária e se posicionar em meio a questões estratégicas vivenciadas cotidianamente.

Sendo assim, o Consu conta com amplos poderes para conduzir o desenrolar estratégico da instituição, em coerência com o que define Santos (2010) sobre gestão pública, ao trazer elementos da administração privada para o setor público.

No entanto, a atuação do Conselho Universitário também foi alvo de críticas pelos entrevistados. Segundo relatos, a função estratégica do Consu não vem sendo exercida em sua plenitude conforme o esperado para um nível estratégico, de acordo com a definição de Lussier, Reis e Ferreira (2011). A aprovação dos documentos institucionais, a exemplo do PDI, acontece de forma “ritualística”, considerando que os debates não ocorrem com a profundidade que determinadas questões exigem.

Conheço muito bem o regimento do Consu. O próprio Conselho Universitário não cumpre a sua **função** no âmbito do **planejamento institucional**. Há uma prática dentro do Consu em relação aos documentos da instituição, PDI, PPI... **esses documentos chegam ao Conselho e as pessoas não os estudam**. Não há essa **cultura**. A **aprovação** é apenas **ritualística**. (E05)

Não se trata simplesmente de questionamentos em relação à qualidade dos documentos apreciados. Existe confiabilidade na capacidade dos desenvolvedores. Mesmo assim, registra-se que as discussões precisariam ter cunho estratégico e não apenas no sentido de “aprovações”.

Claro que confiamos na qualidade do documento. São muito bem feitos. Não tenho nenhum questionamento em relação aos documentos. Eles são excelentes. A questão é a dinâmica em torno desses planos. **Não há uma verdadeira discussão estratégica**. Os membros do Consu não são capacitados pra **pensar estrategicamente**. Não temos momentos de planejamento das estratégias. Como Conselho o Consu não faz isso. (E05)

O ambiente do Consu é entendido como o foro adequado para que discussões de natureza estratégica se desenvolvessem naturalmente. No entanto, a hipertrofia do poder central, descrita anteriormente, leva as autoridades a não debaterem a gestão e o planejamento de maneira democrática, com abertura às representações ali presentes.

Vivemos gestões muito centralizadoras. Elas giram muito em torno da Reitoria e de algumas Pró-Reitorias. Com isso, **não se abre a discussão dentro do Conselho Universitário**, onde pra mim seria o local, pois ali, bem ou mal, estão as **representações**. (E05)

Para que o Consu pudesse trabalhar de maneira estratégica, muitos dos assuntos levados até aquele foro poderiam contar com outra tramitação. Caso as unidades contassem com maior autonomia decisória, grande parte dos processos que hoje necessitam de deliberação do Conselho Universitário poderiam findar-se em outras instâncias como Pró-Reitorias, Diretorias de Centro e mesmo Divisões, unidades entendidas como táticas de acordo com a definição de Pereira (2010). Assim, a pauta desse colegiado estaria liberada de questões burocráticas e poderia ser preenchida com atividades de cunho estratégico.

O Consu tem que ter suas **funções revistas**. Tramita por lá muitos temas que poderiam ter outros encaminhamentos, de forma que o Consu tivesse uma **atuação muito mais estratégica**. Nem tudo que vai até o Consu precisaria ir até lá. Precisamos de uma atuação estratégica do Consu. (E05)

O papel do Consu, caso este estivesse orientado para o planejamento estratégico, estaria em acordo com o que é definido por Francisco (2016), ou seja, o Conselho deveria trabalhar no sentido da prospecção de cenários, construção de alternativas e definição de meios para compreender as necessidades institucionais e embasar a tomada de decisão.

A redefinição dos papéis do Conselho Universitário seria uma ação fortemente vinculada à profissionalização. Entendendo sua função como estratégica, todas as discussões dessa natureza seriam desenvolvidas naquele foro. O “pensar” estratégico permearia as pautas de discussão e as unidades seriam avaliadas e pontuadas com base nessa ótica.

Em suma, no que diz respeito ao Consu, existe uma possibilidade bastante real de se difundir a cultura do planejamento no modelo “*top-down*” e iniciar uma transformação por meio do *isomorfismo normativo* (DIMAGGIO; POWEL, 1983), desde que os membros deste conselho reflitam sobre sua atuação no âmbito estratégico, deixando questões de caráter administrativo para instâncias inferiores.

Além do Consu, outro importante agente potencialmente transformador na UFV quando se fala em planejamento é a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. O papel desta é discutido com avidez no âmbito administrativo. A seguir, é apresentado o resultado do que foi debatido em relação à PPO.

6.4.6. Papel da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento

Como a unidade responsável por coordenar todas as atividades relacionadas ao planejamento na instituição, muito se espera da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO) no tocante ao tema. Na seção quatro, encontra-se um breve histórico da PPO, desde a criação da Ceplad na década de 1970 até a atual estrutura observada.

Já foi mencionado que os setores e unidades administrativas da Universidade têm uma relativa autonomia para sua gestão. No entanto, os órgãos administrativos como as Pró-Reitorias atuam nos bastidores de quaisquer atividades em meio aos ambientes administrativo e acadêmico.

Muito se debate sobre o papel da PPO no âmbito da gestão universitária. Isso porque não há como dissociar os elementos planejamento e orçamento da complexa questão “administração da UFV”. Por isso mesmo, é aceito que tanto a figura do Pró-Reitor de Planejamento e Orçamento quanto a unidade PPO em si detenham muito crédito no que se refere à gestão da UFV.

A equipe técnica, no geral, rende elogios pela sua capacidade e comprometimento com a instituição. No entanto, o papel desempenhado por essa importante unidade da administração universitária não passa ileso das críticas construtivas que partem dos gestores da Universidade.

Uma parte dos entrevistados entende que a atuação da PPO tem se limitado a cumprir demandas definidas pelo Ministério da Educação e Governo Federal. Além dessas instâncias, também os órgãos públicos de controle como Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF) são agentes de questionamentos junto à instituição e, por isso, a seus apontamentos a UFV está sempre atenta.

O detalhe é que os entrevistados não demonstram satisfação com os atendimentos apenas a demandas provenientes das unidades citadas. Segundo 60% deles (nove dentre os 15), a atuação da PPO não pode se limitar a esse fator, muito pelo contrário. Espera-se que a Pró-Reitoria seja um agente de peso no processo de gestão, tendo o planejamento como subsídio básico à tomada de decisão orçamentária.

PPO precisa avançar. **Não temos o suporte necessário.** Ficamos apenas a nível de centro de ciências, sem contar os outros *campi*. Precisamos de uma Pró-Reitoria que tenha **autoridade** pra falar de planejamento. **Não se trata de mostrar números e construções e cuidar do dinheiro. Planejamento é falar de gestão e não outra coisa.** (E03)

Naturalmente, as demandas dos órgãos de controle surgem. As observações acontecem no sentido de que esse não seja o principal fator motivador para a atuação, ou seja, que a unidade assuma postura propositiva e não reativa.

Eu acho que a PPO caminha muito no sentido de cumprir **demandas de Brasília**. Precisamos ter nosso planejamento bem feito... quando vier uma demanda, já estamos bem estruturados. (E03)

A Universidade sempre cumpre **demandas do MEC**. Eu entendo. É natural. Mas o nosso planejamento deve **suplantar** isso. A **Pró-Reitoria** deveria estar **mais próxima**. São demandas da Universidade. Não pode apenas dar dinheiro. (E03)

Os processos de planejamento desenvolvidos na Universidade, de certa forma, são vistos como processos litúrgicos, que não apresentam a variante estratégica, mas apenas se destinam a cumprir o que a legislação determina como obrigatório para instituições da mesma natureza da UFV.

A opinião do entrevistado E11, a exemplo, coloca que o planejamento não pode ter barreiras temporais, como então acontece. Propõe-se que a gestão da Universidade seja “enxergada” sob lentes de planejamento, de forma que este se torne uma prática constante, onde um plano se sobreponha ao outro de forma natural. Importante destacar que Ansoff (1991) recomenda que, ao se desenvolver o planejamento estratégico, busque-se pontuar a estratégia organizacional em um dado intervalo de tempo.

Esse planejamento de quatro em quatro anos, ele é meio **forçado**, pois quando chega no último ano, alguém fala: _Ah, agora está na hora de rever o PDI. Assim não dá. **Os órgãos administrativos, seus representantes e seus diretores deveriam estar sempre conversando, se reunindo**, para que não fique uma coisa de quatro em quatro anos. Mas pra isso, as pessoas precisam conversar sobre o assunto. **Não acredito que o diálogo aconteça de maneira satisfatória.** Aí faríamos muito mais do que apenas algo obrigatório. Faríamos gestão de maneira conjunta pra que tenhamos um PDI de verdade, que poderia durar até muito mais que quatro anos. Não pode ficar aquela coisa... ‘cada um em sua caixinha’. Você compartimentaliza tudo mas esquece que a Universidade é uma só. Por isso deve haver interação. (E11)

O entrevistado E03 manifestou a necessidade de conhecimento técnico sobre gestão e planejamento. Segundo ele, é preciso não só que sejam selecionadas pessoas bem preparadas para esse fim, como que a qualificação seja continuada.

É preciso ter **bagagem, formação técnica** adequada, uma **equipe bem formada** em gestão. Não pode estar numa Pró-Reitoria uma pessoa “disponível”, mas sim alguém preparado. Ainda, a PPO pode investir ainda mais nessa **preparação**. Quando o Pró-Reitor sai, os técnicos permanecem. (E03)

Amplamente abordado pelos entrevistados foi o acompanhamento do alcance das metas. Segundo eles, a definição da meta não tem valor se não houver um intenso trabalho da Pró-Reitoria em verificar as atividades no sentido de perseguir a mesma.

Onde está a diferença entre aquilo que eu **ponho no papel** e aquilo que de fato eu vou **fazer acontecer**? (E13)

Esse acompanhamento se traduz, em linhas gerais, em uma proximidade maior da unidade máxima de planejamento e as demais unidades da UFV (os chamados “agentes de planejamento”). Ao que tudo indica, o contato ocorrido quando há novas definições a serem executadas (desenvolvimento do novo PDI, atualização do plano de gestão, avaliações intermediárias...) não vem sendo suficiente para atender aos anseios dos gestores da instituição. O entrevistado E04 cita a dinamicidade da Universidade como uma das razões pelas quais a PPO precisa estar mais próxima da unidade por ele gerida.

Precisamos de um **acompanhamento** em função da **dinamicidade** da Universidade. Precisamos **avaliar o cumprimento das metas**... quantificar se a meta está sendo **atingida ou não**. Em termos de diretriz é importantíssimo termos isso. Imagina daqui a pouco... a gestão é substituída, entra um outro Pró-Reitor e o que ele precisa fazer? Pegar o planejamento da área... o que foi definido como metas estratégicas para o setor... **o que tem sido feito nos últimos anos para atingir as metas... o que precisa melhorar... o que está bom... ter isso é fundamental**. A PPO é a grande coordenadora desse trabalho. Os prazos tem que ser lembrados, cobrados e orientados pois muitos setores tem docentes que entram sem preparo e pouco tempo de instituição, portanto, não conhecem bem a UFV. (E04)

Drucker (1984) chama esse acompanhamento/avaliação de “retroalimentação”. Defende que a mesma deve acontecer de forma organizada e sistemática e ainda que as medições de resultados precisam ser confrontadas com as expectativas. Júnior (2008) trabalhou as estratégias nas Universidades brasileiras e encontrou uma série de argumentos que podem explicar as dificuldades de acompanhamento da implementação das mesmas.

No processo de produção do PDI 2018-2023, houve avaliações do atingimento das metas propostas no PDI 2012-2017. Ainda, foi incluída nessa avaliação (páginas 15 a 58 do PDI 2018-2023) informações relativas a uma avaliação intermediária que remonta ao ano de 2014. Mesmo assim, a percepção dos gestores da instituição é que as

avaliações acontecem de maneira pró-forma, sem cunho estratégico, sem prováveis correções de rumos resultantes deste trabalho.

As avaliações existentes são muito **pró-forma, sem nenhuma crítica**. É um trabalho gigantesco mas penso que um grupo de pessoas não se importa. Acho **muito frustrante** pois sei da importância. Para o grupo que se importa, seria interessante dar um **reforço positivo**... ‘olha, você colocou isso aqui... veja como estamos...’. Ou então... **‘isso aqui foi proposto, isso aqui aconteceu’**. Esse reforço positivo eu acho interessante. (E14)

O entrevistado E14 cita como possibilidade a criação de indicadores e rotina desse acompanhamento e coloca a UFV ainda distante dessa realidade.

Ainda estamos distantes da **construção de indicadores e da rotina do acompanhamento**. Temos as metas mas temos dificuldades em **acompanhar** o seu **atingimento**. (E14)

O entrevistado E15 compara a atuação da Pró-Reitoria hoje com o que já foi um dia. Segundo ele, as reuniões aconteciam com maior frequência, assim como desejado hoje. Ainda, ele atribui à PPO a verificação da consecução das metas e sugere a frequência – semestral ou anual.

As **reuniões de acompanhamento**, me parece que eram **mais frequentes anteriormente**. Acho que esse acompanhamento **poderia ser mais frequente**. Não sei... talvez na própria Pró-Reitoria as **metas** poderiam ser **melhor verificadas** semestralmente ou anualmente. Precisamos saber **se as metas foram atingidas e se não, o porquê**. No novo PDI, foi feita uma **avaliação**, é verdade, mas entendo que poderia ser um pouco **melhor acompanhado**, não somente no final de um período. (E15)

O entrevistado E06 ainda acrescenta. Identifica a necessidade não somente do acompanhamento do alcance das metas propostas, mas também entende que a PPO deve se colocar como um agente transformador na UFV, incitando as unidades a buscarem os resultados projetados. O excerto destacado abaixo traz novamente à tona o conceito de Estratégia como Prática trabalhado no item 6.4.1.

A PPO pode, não só acompanhar de perto, como deve ser provocadora. Aquela ideia de preencher formulários, pensar o que vai fazer no futuro... isso sempre cai em decepção. **Pensar em planejamento é associá-lo à prática**. (E06)

O entrevistado E13 coloca uma crítica ao trabalho da Pró-Reitoria, no sentido do apego ao preenchimento de formulários em detrimento do foco gerencial necessário em sua visão. Segundo ele, a gestão não pode se basear no preenchimento de sistemas, mas os referidos sistemas que precisam dar sustentação à administração.

Certa vez, estive na PPO com uma demanda por recurso. Disseram que não seria possível a liberação porque o **sistema** tinha uma **marcação em amarelo**. Perguntei o que precisava pra resolver. A pessoa **modificou meu plano de gestão** e afirmou que agora estava **resolvido**. **Isso é fazer gestão?** (E13)

Os agentes de planejamento, como construtores dos planos da instituição, entendem também que, além de controlar a busca dos objetivos institucionais e o alcance das metas, é preciso retornar às unidades a informação obtida por meio das avaliações, em ciclos de debate frequentes, não somente em período determinados pela validade dos planos vigentes.

Às vezes a informação não **retorna** como deveria, **em ciclos de debates**, o que foi proposto e o que está acontecendo, ou seja, **o quanto estamos caminhando dentro do que foi proposto**. Isso tinha que retornar com mais avidez àquela comunidade que ajudou a construir aquele documento. (E14)

Por fim, e ainda sobre o contato da PPO com as demais unidades da UFV, o entrevistado E12 extrapolou o campo do PDI e colocou que a proximidade pode ser levada ainda para o Plano de Gestão, documento secundário de planejamento da instituição, onde as unidades básicas podem definir suas metas departamentais.

O processo de desenvolvimento do PDI foi interessante. Entendo que também para os **planos de gestão** de cada unidade poderíamos ter algo nesse sentido... **convocar para reuniões, falar da importância, auxiliar na revisão**... hoje tenho mais clareza mas anteriormente não tinha. (E12)

Muito se fala da atuação da PPO. Muitas unidades, ao enxergarem essa Pró-Reitoria como a principal referência em termos de planejamento, esperam uma atuação mais constante e próxima. As funções da PPO, conforme descrito por Reis (2009), naturalmente conduzem a unidade a atuar dessa forma. É sugerido, para isso, técnicos com bagagem em gestão, acompanhamento mais próximo do alcance das metas e ainda, formas de se quantificar as mesmas.

Sem dúvida, todas as sugestões apontadas estão relacionadas a um processo de profissionalização, que pode ser associado ao *isomorfismo normativo* e, conseqüentemente, à *institucionalização* do planejamento. Isso significa que o principal órgão responsável pelo planejamento na UFV tem em suas “mãos” a condição de favorecer esse processo de *institucionalização*, apenas adequando sua atuação.

Conforme coloca Selznick (1971, *apud* CALDAS; FACHIN, 2007), a repetição no uso de modos de ação gera um processo que esboça o caráter organizacional. Considerando que esse comportamento partiria da principal unidade interessada na

institucionalização dos processos de planejamento, entendemos que a mesma tem, portanto, grande potencial para contribuir na definição da identidade organizacional da UFV.

Parte-se, a partir do tópico seguinte, para uma avaliação acerca da forma como os cargos são ocupados na UFV, especificamente, de como se encontram preparados para executar suas funções aqueles que são selecionados para tal.

6.4.7. Nomeação e Preparo dos Gestores

É sabido que uma Universidade pública tem alto nível de heterogeneidade de conhecimentos, a começar pela existência de inúmeros departamentos e cursos, cada qual com especificidades em sua área de atuação. Um bom profissional que atua em ramos das ciências biológicas, por exemplo, não necessariamente estará preparado para atuar como gestor, pelo simples fato de que ele não foi preparado para aquela atividade. O mesmo acontece nos hospitais públicos, que, comumente, contam com médicos atuando em sua gestão, quando, na verdade, sua qualificação os credencia para atuar junto aos pacientes.

Ao pensar dessa forma, poderíamos então nos equivocar ao entender que apenas profissionais das áreas de negócios (Administração, Contabilidade, Economia e afins) estariam aptos a ocupar esses cargos. Isso não é necessariamente verdade. Bastaria que fosse observado o histórico administrativo do “escolhido” para a função, seja na rede pública ou privada, ou ainda, que a própria Universidade se encarregasse de preparar o futuro (ou atual) gestor para a função a ser ocupada.

Para essa finalidade existe o programa Escola de Gestores⁷ da Universidade Federal de Santa Catarina. O programa, segundo seu portal eletrônico, tem como objetivo melhorar a gestão por meio do desenvolvimento dos servidores docentes e técnico-administrativos em educação, para o exercício da atividade de gestão.

A ideia é que a própria Universidade possa preparar suas lideranças, seja no sentido da qualificação técnica para gestão (que muitos não apresentam a princípio), atualizações de contextos nacional e local ou ainda visando alinhamento contínuo entre a forma de gerir as unidades autônomas e os objetivos institucionais de longo prazo da instituição, formalizados pelo PDI.

7 Disponível em: <<http://capacitacao.ufsc.br/o-programa/>> Acesso em: 04 nov. 2018.

No caso da Universidade Federal de Viçosa, não é verificada nenhuma forma de preparo para assumir uma “chefia”. O excerto do entrevistado E04 ilustra com muita propriedade a situação de ocupação dos cargos de direção.

Temos uma número grande de gestores que são docentes. **Os docentes tem a formação numa área específica de conhecimento mas nenhuma preparação pra ser gestor.** Aprendemos com a prática ou com os próprios servidores. **Entramos sem nenhum preparo.** (E04)

Conforme observado *in loco* e ainda com base nas experiências relatadas por pelo menos seis dos 15 entrevistados (40%), apurou-se que a grande maioria dos gestores não possui qualquer formação na área administrativa que venha a subsidiar a escolha por seus nomes. A partir da nomeação então é que esses profissionais vão começar a conhecer o que é a gestão de equipes, bem como o funcionamento da unidade que começarão a coordenar.

A maioria deles possui altos títulos em termos de qualificação, como Doutorado ou até mesmo Pós-Doutorado. No entanto, no que diz respeito à gestão, os próprios entendem que não detêm o conhecimento adequado para execução da atividade.

Tenho **formação** em determinada área e atuo numa **área** totalmente **não correlata** com a de formação. A experiência em outros cargos de gestão foi o que me auxiliou. (E04)

De fato, dentre os 15 ocupantes de cargos de gestão entrevistados, apenas dois (cerca de 13%) apresentam formação de 3º grau em áreas diretamente relacionadas à gestão, como Administração, Economia ou Ciências Contábeis. Nesse cenário, a construção de um profissional de liderança para a unidade acontece de forma muito mais morosa e empírica. Esse gestor dificilmente terá o perfil administrativo necessário ao cargo ocupado.

Alguns gestores, mesmo no ambiente universitário, são vistos como talentosos para essas funções. Ocorre que esses não são maioria. O relato geral transita no sentido de que eles têm apenas gosto pela atividade ou acabaram sendo envolvidos por acaso. Em função disso, sentem grandes dificuldades quando se trata de gestão e planejamento.

Vejo colegas meus que parecem ter uma **vocação natural para a gestão. Eu não considero que eu tenha.** Inicialmente, quando foi preciso desenvolver o **planejamento**, eu achei **extremamente difícil**. Não estava **acostumado** com isso. Planejar, definindo objetivos claros, metas... estava fazendo conforme a coisa ia acontecendo. Depois realmente fui entender a importância disso. Se não sabemos pra onde vamos, nossos esforços podem estar sendo em vão. **Só fui entender isso depois de algum tempo aqui. Foi um amadurecimento no cargo.** Não tive motivação. Na verdade eu fui, de certa forma, obrigado e acabei entendendo que era importante demais. **Aprendi isso aqui na marra. Não tive uma motivação igual a outros colegas que já chegam pensando estrategicamente.** (E15)

O entrevistado E15, inclusive, possui tanta clareza do quanto desconhecia a atividade de gestão que afirma que não era a pessoa adequada para o cargo no momento da sua nomeação mas que, em função da rede de contatos, acabou “sendo colocado ali”.

Pra algumas pessoas é normal planejar. Para outras não. Talvez essas outras estão no lugar errado. **Provavelmente, todo esse período que eu estava aqui, eu estava no lugar errado, pois eu não tinha noção alguma de administração.** Fui colocado ali em função da **rede de contatos**. Acabou sendo fácil para mim trabalhar com isso. Mas **noção de planejamento, de administração, nunca tive.** Provavelmente **não era a pessoa talhada para esse cargo**, absolutamente. (E15)

No geral, os cargos de gestão na Universidade não despertam grande interesse de seus docentes, especialmente aqueles cuja retribuição é uma Função Gratificada (FG) e têm, então, remunerações inferiores às dos Cargos de Direção (CD). É o caso das chefias de departamento e coordenações de curso. A exemplo disso, o entrevistado E04 coloca que, em muitos casos, um recém-chegado na instituição é nomeado para assumir um desses cargos, sem qualquer conhecimento da instituição.

Quando fazemos o PDI, pensamos em metas estratégicas, então pensamos de forma “macro” a instituição. Quando os **setores**, a partir do PDI, precisam **traçar o seu Plano de Gestão, temos dificuldades.** Muitas vezes o **chefe de departamento** é um **recém chegado** na instituição. **A pessoa entra na Universidade... ninguém quer ser chefe do departamento** por ser uma atividade burocrática... aí costuma **ficar o mais “novo de casa”.** (E04)

Fatalmente, o planejamento tende a sofrer com essa situação. As unidades básicas da instituição que são os departamentos, que teriam grande potencial para contribuir com os planos de longo prazo, especialmente aqueles de cunho acadêmico, não teriam portanto a condição adequada de participar. Isso porque aquele novo chefe ainda não teve tempo para desenvolver identificação com a instituição, muito menos conhecer sua história e estrutura.

Mesmo que esta pessoa esteja interessada pelos rumos da instituição, há de se considerar a possibilidade de que suas contribuições não surtirão grande efeito, uma vez

que o respaldo de sua equipe ainda não está consolidado e sua formação, na maioria dos casos, não o credencia necessariamente a ser identificado como um gestor. Alguns dos entrevistados abordaram essa questão, enfatizando que o caminho para o desenvolvimento seria a formação técnica e o preparo para as funções ocupadas.

É muito importante uma **formação técnica**. Eu vou **respeitar** o técnico pela **técnica**, não pela **posição**. (E03)

O entrevistado E13 acredita tanto na importância do preparo da equipe que coordena as unidades que questionou a administração, uma vez que, na percepção dele, o Consu busca resolver todas as questões “macro” vivenciadas na Universidade com a publicação de novas resoluções, quando na verdade, deveria se pensar no preparo de quem conduz as unidades.

Não adianta ficar fazendo milhares de resoluções. O que importa é o seguinte: **as pessoas estão preparadas pra estar na função?** Se elas estão preparadas, teremos **transformação**. (E13)

Com todo esse cenário construído, o que temos hoje é uma escolha não pautada pela técnica, mas sim por redes de contatos. Já é sabida a influência do fator “política” na Universidade e, nas nomeações, não se pensa diferente. Para que o planejamento se desenvolva e, principalmente, se *institucionalize*, seria de vital importância que a cultura fosse disseminada. A disseminação poderia ocorrer também por meio da escolha dos nomes a frente da gestão. Caso fossem escolhidas pessoas que têm o planejamento como forma de enxergar a gestão, esse processo naturalmente ocorreria.

Se você tivesse mais pessoas com **cultura de planejamento** nos postos (cargos de gestão), acho que isso se tornaria até melhor. Posso falar por mim... **Minha formação não é em área de gestão**. Trabalhei como docente num departamento em que não existe essa linguagem... **ai vai a chefe, de repente “tá” como Pró-Reitor... mas isso tudo é empírico**. Minha capacidade de planejamento quando comparado aos **funcionários formados na área... eles tem muito mais capacidade de planejar que eu...** (E01)

Além desse foco, o profissional nomeado precisaria ainda entender o funcionamento de uma máquina colegiada como uma Universidade. Considerando que as principais decisões são (ou deveriam ser) a nível de conselhos superiores, este precisaria entender o contexto e multiplicar a sua forma de pensar dentro dos mesmos, a fim de angariar apoio para seus projetos. Não fosse assim, não conseguiria trazer suas ideias para a prática.

Por outro lado, se você põe um tecnocrata, muito bom no planejamento, quando colocá-lo no Conselho Universitário, pra ele presidir, **terá dificuldades**, considerando que **as decisões são colegiadas** e não simplesmente um reitor que planeja a Universidade mas sim o Conselho Universitário... tudo passa por lá. (E01)

O resultado de toda essa complexa equação é uma gestão pouco focada, já que a maioria dos gestores são professores, portanto, precisam dividir seu tempo entre as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, não restando atenções para a estratégia da unidade.

O exercício da gestão precisa ser um exercício focado. **Como fazer gestão focada se tenho que dividir meu tempo entre a docência e a gestão?** É sala de aula, laboratório de pesquisa, atendimentos... vai ficar um “**faz de conta**”. Pessoas **capacitadas**, que são **treinadas** para aquilo, não vão se propor a entrar no exercício da gestão se ela sabe **o que se espera de um gestor**. (E13)

Mesmo quando a atividade de planejar é demanda advinda das atividades da PPO, as unidades não conseguem responder tempestivamente. O fator tempo foi fortemente citado como um complicador na atuação dos docentes/gestores. O tempo que dedicam a unidade que lideram muitas vezes é tomado por problemas cotidianos, conforme exposto no item 6.2.1. Resulta-se em gestão pouco orientada por metas e objetivos, concentração em atividades operacionais e grandes atrasos nas demandas relacionadas à gestão e ao planejamento.

Atrasei nos prazos, porque, a verdade é que **não estamos só por conta daquilo**. (E12)

No sentido de buscar possíveis maneiras de minimizar os problemas expostos, duas alternativas foram apontadas. A primeira diz respeito a treinamentos a serem oferecidos às chefias na tentativa de igualar os conhecimentos e assegurar ao menos que a linguagem da administração superior está sendo bem compreendida pelas unidades básicas.

Quando o professor assume a chefia de um departamento, ele carece de um **treinamento**. Não existe uma **sistemática** de promover qualquer treinamento para esse **novo chefe**. (E04)

Esse treinamento precisaria ter periodicidade e conteúdo muito bem definidos e atualização constante. A forma de condução da Universidade, orientada ao alcance das metas institucionais, precisaria ser amplamente abordada. Utilizando do *isomorfismo mimético*, poderia ser desenvolvido um programa similar ao Escola de Gestores da UFSC, porém, adaptado à realidade local.

A segunda alternativa sugerida é a alocação de um servidor com competências gerenciais, pelo menos, nas unidades consideradas estratégicas para a instituição. Esse servidor teria a função de conduzir as atividades no sentido do atingimento das metas estratégicas do setor. Assim, a deficiência observada no gestor seria minimizada à medida que esse servidor tomaria as iniciativas relacionadas ao tema.

Na realidade, para esse **cargo** onde eu estou, assim como outros na UFV, seria interessante ter um **funcionário de carreira com formação**, que pudesse ficar por um longo tempo. Se houvesse uma pessoa que ficasse muito tempo aqui, especialmente um **funcionário**, pois o **professor acaba tendo outras coisas a fazer**, acho que seria mais interessante. Acho que isso vale para vários pontos. Várias coisas na UFV... não faz sentido... **Por que tem que ser professor?** Fosse um funcionário dedicado e com boa formação, que ficasse mais tempo, pudesse ter um **planejamento de longo prazo**, entendendo que a instituição ganharia com isso. (E15)

Na Universidade Federal de Lavras, quando da época do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), visualizou-se a possibilidade de aproveitamento das novas vagas no âmbito administrativo-estratégico. Assim, os Conselhos Superiores da instituição determinaram que cada unidade básica contaria com um servidor ocupante do cargo de Administrador, que pudesse preencher a lacuna deixada por um chefe que não tivesse formação para tal e pudesse fazer a transição entre uma administração e a próxima.

Assim, o chefe de um determinado departamento atua como um porta-voz, um moderador entre o colegiado presidido por ele mesmo e a rotina operacional do referido departamento. Esse Administrador assume a responsabilidade pelo andamento cotidiano de sua unidade de forma alinhada às determinações do colegiado, que, por sua vez, precisa atuar também de maneira alinhada aos objetivos estratégicos da Universidade em questão.

Sem dúvidas, essa alternativa não resolveria o problema da UFV, apenas minimizaria. O perfil desse servidor, bem como sua concordância ou discordância para com o modelo de gestão praticado teria um peso excessivo na condução da unidade. Mesmo assim, considera-se essa possibilidade como alternativa a contribuir, sobretudo, nos momentos de troca de gestão, quando se observa fortes descontinuidades na gestão, conforme abordado na seção seguinte.

Fato é que os próprios gestores da instituição (ou, pelo menos, muitos deles) entendem que não tem o preparo necessário para ocuparem a função que ocupam. Sem a menor dúvida, essa forma de nomeação está muito distante de algo que se possa chamar

de gestão profissional, que remonte ao *isomorfismo normativo* de DiMaggio e Powel (1983).

Independente do histórico, é preciso entender essa realidade de forma diferente. Profissionalizar a gestão também passa pela escolha dos nomes a frente das unidades. Com escolhas mais técnicas, tende-se a contribuir com o trabalho, não só do ponto de vista operacional como também estratégico.

Assim, seria possível buscar uma *homogeneização* da atuação em relação ao planejamento estratégico da instituição. O *isomorfismo normativo* seria verificado e a cultura do planejamento teria condições de, cada vez mais, se *institucionalizar*.

Muito explorada também foi a questão da continuidade nas atividades administrativas e estratégicas. O tópico seguinte retrata a posição dos entrevistados ao perceberem as quebras ocorridas, por exemplo, quando da substituição de um gestor.

6.4.8. Continuidade

Um outro importante ponto abordado por pelo menos oito dentre os 15 gestores (53%) foi a questão da continuidade das atividades relacionadas ao planejamento. Segundo eles, o horizonte institucional não pode estar vinculado necessariamente à visão de uma administração. A atividade de se planejar precisa ser pensada de forma macro, com vistas ao longo prazo, de maneira que as formas de pensar e conduzir a UFV dos gestores em exercício tenham pouca influência no desenvolvimento da gestão.

A coisa não pode **começar do zero**. Isso é de fundamental importância. Não pode chegar uma próxima gestão e dizer que **tudo que vem sendo feito está errado** e modificar tudo. Tudo precisa estar **seguindo um norte**, que é, acima de tudo, **institucional**. (E11)

À administração corrente caberia, então, a manutenção dessa atividade, garantindo que a instituição mantenha o interesse na condução do planejamento institucional e mobilizando os gestores das “bases” para que participem ativamente dessas atividades.

Basta que uma só administração não considere o planejamento como parte importante do processo de gestão que podemos incorrer numa **paralisia** ou mesmo **perda da qualidade e credibilidade** que temos. (E10)

Alguns fatores, segundo a opinião dos entrevistados, contribuem para a ausência de continuidade observada pela comunidade. O primeiro está relacionado à formação dos ocupantes de cargo comissionado. O entrevistado E08 entende que o momento de

troca é sempre complexo, uma vez que o novo gestor chega sem a bagagem técnica necessária para dar continuidade ao trabalho. Assim, o novo gestor ainda precisaria adquirir o conhecimento do que é executado no setor, para, só então, iniciar as suas contribuições.

Acredito que será sempre um desafio a seguinte situação: os gestores da nossa instituição não necessariamente tem formação na área. **Sempre que houver a renovação de gestores, haverá um recomeço.** Acho que o planejamento do ponto de vista da gestão será sempre um **desafio** na UFV, sobretudo no **momento de troca.** (E08)

Um segundo fator apontado está relacionado ao processo que leva à troca dos cargos: o processo de consulta. Por não exigir um histórico administrativo do candidato, o processo pode conduzir para um reitor sem experiência em cargos de gestão. Em muitos casos, a visão desse candidato eleito pode não estar alinhada com a realidade universitária, levando a inconsistências entre a proposta de intenções e a viabilidade de execução dessas propostas.

Quando esse novo reitor assumir o cargo e nomear a sua equipe, haverá esforços no sentido de executar a proposta de candidatura. Na sequência, quando a mesma se mostrar inviável, haverá novamente uma “quebra.”

As gestões vão se sucedendo e a **escolha é por eleição.** Muitas vezes a eleição é definida em função de uma **proposta que nem sempre tem condições de ser executada.** Se a escolha fosse feita com base no histórico administrativo do postulante a reitor, talvez seria mais interessante. Do jeito que acontece, podemos tem uma **quebra muito grande.** (E04)

Na construção dessa proposta, possivelmente o candidato não tenha levado em consideração o que coloca Melo (2012), quando afirma que, ao planejar, o primeiro a se considerar são os ambientes externo e interno. Só assim, é possível que exista alinhamento das propostas à realidade.

Essas questões levam a um descrédito em relação ao planejamento. Os gestores não sentem confiança no processo, uma vez que as ações não terão sequência. Sobretudo ao final de uma gestão, há a percepção de que tudo que fora planejado pode ser perdido à medida que o próximo ocupante entender a administração de uma forma diferente.

Veja o que está acontecendo... eu estou **fazendo um planejamento**, mas **ano que vem eu já não estou mais aqui.** Estou deixando um **planejamento para o próximo.** É complicado. (E01)

Como perspectiva de minimizar esse problema, surge a noção de que os técnico-administrativos tem papel de grande importância. Considerando que os gestores ocupam o cargo por algum tempo e, ao final, deixam a unidade, a única forma de assegurar a continuidade é tendo um corpo técnico bem preparado em suas unidades de atuação. Não só nas atividades diárias, mas também, os servidores técnicos precisam estar alinhados ao posicionamento estratégico da instituição, para que, ao chegar um novo chefe, a busca pelos objetivos e metas institucionais caminhe naturalmente e a troca de gestão não seja percebida de maneira negativa nesse aspecto.

Todo recomeço é um desafio. Por isso, a **parte técnica** tem que estar **muito firme**. Acredito que o corpo técnico tem condições de dar **continuidade** a isso. (E08)

Há ainda a ideia de que o planejamento institucional deve contar com maior participação da comunidade para efeitos de continuidade. De fato, trazendo um público maior a esse âmbito, a tendência é que a cobrança pelos resultados estratégicos também seja superior.

Quando há uma eleição, há o risco de a **administração que entra pensar de forma diferente da atual**. Nesse caso, pode haver uma séria **quebra de paradigma**. Por isso o planejamento institucional é importantíssimo, **ultrapassando até o âmbito de uma gestão** e ampliando a participação para toda a comunidade universitária. (E04)

A continuidade em sua plenitude não é algo fácil de se alcançar. Seriam precisos vários mecanismos na tentativa de garantir que a sucessão na gestão não seria percebida como uma quebra. Um funcionário habilitado em cada órgão estratégico seria um grande ganho nesse sentido.

Seja esse meio ou outro qualquer escolhido para assegurar a continuidade, entende-se que seria de fundamental importância que medidas fossem tomadas. O componente estratégico da uma determinada unidade não pode ser reiniciado cada vez que haja uma troca de comando.

A continuidade proposta também seria entendida como um fator de influência na *institucionalização* do processo de planejamento por meio do *isomorfismo normativo*, uma vez que, o ideais de gestão e a crença no processo não ficariam à mercê do perfil do gestor escolhido.

A unidade apresentaria foco estratégico independentemente dessa liderança. Caberia a ela assegurar o cumprimento do que propõe o planejamento de médio e longo prazos do órgão. O papel desses gestores teria menor complexidade no tocante ao tema,

pois, uma vez que essa forma de pensar estivesse bem estabelecida, haveria uma inexorável tendência à *homogeneização*, conforme colocado por DiMaggio e Powel (1983).

Por fim, como último ponto a ser tratado nessa seção, é trazida a posição dos entrevistados a respeito da metodologia utilizada para o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento, em especial, do Plano de Desenvolvimento Institucional.

6.4.9. Metodologia de desenvolvimento do planejamento

A metodologia de produção do PDI 2018-2023 foi desenvolvida pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. Basicamente, ela se resumiu a reuniões entre os coordenadores de objetivos institucionais, nas quais foram apresentadas avaliações de resultados do período anterior, bem como propostas para o novo período. Esse modelo foi estruturado pela PPO considerando a realidade e particularidades da UFV, assim como sugere Silva (2013), que afirma ainda não existir fórmula pronta para um PDI.

O entrevistado E12 sugere que a proposta de metodologia seja discutida antes do início dos trabalhos, colocando os acertos e erros na condução do PDI anterior. Dessa forma, o método de condução poderia ser discutido e as ideias dos participantes, apreciadas pelo grupo. Ainda, com a metodologia totalmente transparente, os coordenadores teriam condições de se preparar melhor para as etapas seguintes, de forma a evitar atrasos no processo.

Num próximo PDI, antes do início dos trabalhos, a **metodologia** toda poderia ser **exposta**. Tudo que foi **positivo** e todos os **entraves**. Se deu certo, entendo que a tendência seja **manter**, porém, é sempre possível **aprimorar**. Precisam ser encontrados os **gargalos** pra avançarmos mais ainda... não trabalhar nos limites de prazo. (E12)

O entrevistado E10 entende que a metodologia foi interessante, no entanto, é preciso estar atento à possibilidade de aprimoramentos da mesma.

Não podemos pensar que, se pararmos de avançar, estará tudo bem porque já somos bons... Não é assim que funciona. Pra continuarmos bons ou ainda melhores, **precisamos incluir adaptações na metodologia, novos procedimentos...** (E10)

Especificamente em relação à definição de metas, foi citada a importância da criação de métricas que auxiliem na quantificação das informações, para que as avaliações possam ocorrer de forma objetiva. Maximiano (2009) define os componentes do planejamento estratégico e inclui os objetivos e os métodos de controle. No caso da

UFV, a avaliação e o controle se dariam em função das metas definidas para cada objetivo institucional.

Pra aprimorar ainda mais, precisamos **deixar de ser genéricos**. Ser cada vez mais **específicos**, buscando **métricas pra determinar o atingimento das metas** estabelecidas, sejam indicadores ou qualquer outra forma de **quantificação**. (E10)

Assim como encontrado por Silva e Mário (2015) nos Tribunais de Contas, o que se observou na UFRV, tanto no PDI 2012-2017 quanto no 2018-2023, foi a existência de um elevado número de metas que não são passíveis de quantificação. O conflito decorrente dessa prática é observado no momento de comparação entre o planejado e o obtido. A avaliação acaba se tornando subjetiva no que se refere ao alcance de uma determinada meta, então, o resultado não fica claro para a comunidade universitária.

A título de exemplificação, pode-se citar uma meta estabelecida para o PDI vigente (2018-2023), cuja responsabilidade de coordenação está definida para a Pró-Reitoria de Extensão e Cultura. No Objetivo Institucional número 9, “Aprimorar a política de Extensão e Cultura” a meta número quatro tem o seguinte texto: “Consolidar programas institucionais de extensão e cultura voltados para o desenvolvimento regional”. No PDI, não foi identificada nenhuma métrica que possa ser utilizada para validação da consecução da meta citada. Em outros termos, a verificação do cumprimento ou não dessa meta se torna extremamente complexa, considerando que não foi definido o que seria essa “consolidação”.

Por outro lado, no objetivo número sete, associado à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, observa-se que a meta número um tem plenas condições de ser verificada nas avaliações intermediária ou final. O texto foi definido da seguinte forma: “Aumentar em 25% a publicação científica em periódicos indexados em bases de dados internacionais”.

Fica visível, portanto, a diferença observada entre metas consideradas abstratas, de difícil mensuração e metas objetivas, cuja métrica se mostra muito clara, principalmente quando envolve percentuais de alcance.

O entrevistado E08 foi além. Ele associa a definição das metas aos instrumentos existentes. Não existiria, portanto, qualquer meta que não fosse passível de quantificação, uma vez que a meta seria exatamente a medição dos resultados encontrados no instrumento em questão.

Se você coloca uma **meta abstrata**, dificilmente poder-se-á **medir seus resultados**. É preciso **reduzir a meta ao instrumento que você tem**. A meta não é da área. **A meta é do instrumento**. Deveriam haver metas para os instrumentos existentes. Assim, **os resultados de cada instrumento seriam a própria avaliação de cada meta**. (E08)

A sugestão do entrevistado E08 vai ao encontro do que Amorim (2012) entende como bons objetivos, ou, no caso da UFV, metas. Segundo ele, elas precisam ser fáceis de medir e de acompanhar ao longo do tempo. Lussier, Reis e Ferreira (2011) também colocam a questão temporal, de forma que metas precisam ter um “momento” de atingimento. Reduzindo a meta a algum instrumento existente, a quantificação dos resultados e consequente acompanhamento se tornaria muito mais factível.

Ainda, em relação a metodologia de planejamento, especificamente à definição de metas e objetivos institucionais, estratégicos e de longo prazo, o entrevistado E11 entende que não pode haver engessamento. Quando se define esses parâmetros, há o risco de que não se possa executar ações em discordância com o que foi definido. Esse engessamento pode levar a perda de diversas oportunidades para a UFV, conforme exposto abaixo.

Certa vez, precisamos de um equipamento de maior custo para um laboratório em função de um projeto que se desenvolvia. Ao solicitar esse equipamento, **o gestor responsável nos questionou se estava no planejamento da instituição**. Obviamente não estava, pois quando o plano institucional foi desenvolvido, eu não tinha como adivinhar que conseguiria um projeto tão grande. Então, toda vez que tem um planejamento, eu tenho um pouco de receio do **engessamento**. Ele deve servir para que a Universidade prospere. É ter um norte mas **não pode ser impeditivo de forma alguma**. (E11)

Francisco (2016) concorda com a opinião manifestada acima a respeito do engessamento, uma vez que entende que o PDI deve ser um instrumento flexível, moldado à medida que a instituição se conhece e se posiciona.

Assim, mesmo com as definições estabelecidas, é preciso entender o plano como um conjunto de intenções, não como um limitador às possibilidades. Essa flexibilização tende a tornar o planejamento melhor conectado à realidade e os gestores mais propensos a aceitar e entender o processo como algo positivo na gestão universitária.

Mesmo com uma metodologia, em grande parte, bem avaliada pelos gestores que participaram do processo do PDI 2018-2023, sempre há avanços possíveis e pontos a se corrigir. Foram colocados alguns pontos citados pelos entrevistados como possíveis correções de rumos, pensando em processos futuros.

Um dos mais importantes trata da definição de métricas para apuração da consecução das metas propostas. Sem essas métricas, dificilmente teremos resultados bem mensurados e que possam desencadear verdadeiras correções na caminhada universitária.

Os profissionais e autores que trabalham com planejamento entendem também dessa forma. Trabalhar dessa maneira é importante no sentido da *institucionalização* do processo, pois, transmite a sensação de profissionalismo. Esse profissionalismo seria bem recebido pela comunidade, que enxergaria o processo com mais legitimidade e credibilidade. O processo *isomórfico* do tipo *normativo* seria então identificado, favorecendo a *institucionalização* da cultura do planejamento e validando a assessoria dos diversos técnico-administrativos qualificados em suas respectivas áreas de formação.

Finalizado este tópico, passa-se então para as conclusões desta pesquisa, bem como considerações e percepções finais.

7. CONCLUSÕES

Foi desenvolvido um diagnóstico acerca do processo de planejamento na Universidade Federal de Viçosa, mais especificamente a respeito do processo de produção de seu PDI atualmente vigente – PDI 2018-2023, desenvolvido ao longo do ano de 2017 e aprovado em maio de 2018. Os gestores da instituição se mostraram inteiramente disponíveis para as entrevistas, bem como comprometidos com a verdade a respeito da gestão universitária.

Em relação às condições gerais para a institucionalização do processo de planejamento na UFV, são muitos os fatores que influenciam positivamente ou negativamente. Motivações foram identificadas no sentido de compreender o que leva os gestores a participarem do planejamento da UFV.

Em se tratando delas, a maior parte dos gestores se posicionou de forma a transmitir que a coerção é o principal fator motivador para a participação nos processos de planejamento. Muito provavelmente, a falta de preparo técnico dos gestores já explorada anteriormente, assim como a falta de tempo para essas atividades, não contribuem para que os gestores entendam esse processo como vital para a condução da instituição.

O planejamento desenvolvido tendo como principal gatilho a pressão coercitiva dificilmente assumirá a importância adequada no ambiente organizacional. É preciso então que outros mecanismos de institucionalização sejam utilizados para garantir a sequência da gestão com foco no planejamento.

As limitações observadas são um grande entrave à institucionalização do planejamento na Universidade. Em relação à estrutura interna, várias são as questões a se trabalhar, como por exemplo a distribuição considerada ineficiente de atribuições em vários setores. Além disso, a estrutura colegiada da Universidade descentraliza, em teoria, a gestão, porém, a autonomia dos setores não acompanha as responsabilidades, levando os mesmos a desacreditarem o planejamento.

Em relação às pessoas, as limitações dizem respeito principalmente à mentalidade que não aparenta ter sido moldada para acreditar nos resultados de uma cultura bem orientada para o planejamento. Para desconstruir essa situação, seriam necessárias várias iniciativas institucionais, como a vinculação das decisões da UFV aos

planos de médio e longo prazo estabelecidos. Além disso, maior transparência e envolvimento da comunidade no processo decisório.

Também foram encontradas limitações que remetem ao contexto atual do Brasil. Considerando que estas se encontram, de certa forma, além da atuação dos gestores da UFV, podem ser consideradas como acertadas as decisões da administração central no que diz respeito ao orçamento, uma vez que, em relação a outras Universidades, ficou claro que a UFV se encontra muito bem posicionada.

A contribuir com a gestão e o planejamento da UFV, foram identificadas também importantes potencialidades a ser melhor exploradas. A primeira delas é o perfil do corpo técnico, altamente capacitado e bastante comprometido com a instituição. Esse corpo técnico tem condições de participar de forma mais incisiva na gestão universitária, de forma a dar suporte às atividades estratégicas gerenciadas, em teoria, pelas lideranças das unidades.

Associado a isso, o bom nível de desenvolvimento tecnológico e a organização presente nas estruturas administrativas centralizadas favorecem esse processo, à medida que os gestores, caso assim decidam, não precisam intervir de forma intensa nas atividades administrativas, mantendo seu foco na administração estratégica da unidade.

No sentido de minimizar os efeitos das limitações encontradas e potencializar as características mais positivas da UFV, foram trazidos alguns possíveis caminhos que conduzam a UFV para um nível mais alto no que diz respeito à gestão e favoreçam a institucionalização do “estado de planejamento”.

A comunidade universitária anseia por maior participação na gestão. O PDI 2018-2023 não atingiu a todos os públicos que poderia. O processo de gestão como um todo também poderia ser melhor comunicado, principalmente no que diz respeito aos procedimentos que envolvem despesa orçamentária. Dessa forma, aqueles que detêm as responsabilidades teriam condições de tomar decisões mais bem fundamentadas e conectadas à realidade.

O processo decisório também não é percebido como transparente, com a descentralização que uma estrutura da magnitude de uma Universidade Federal necessita. As decisões em relação ao orçamento da UFV não são discutidas de maneira apropriada no foro adequado para isso, que seria o Conselho Universitário.

Os procedimentos internos precisam ser trabalhados para buscar maior eficiência, descentralizando as atividades e liberando as lideranças para pensar estrategicamente, inclusive com relação ao melhor aproveitamento do potencial dos

técnico-administrativos. É preciso que os mesmos sejam alocados estrategicamente, de forma a valorizar os potenciais técnicos apresentados, uma vez que sua qualificação supera em muito a exigência para seus cargos.

Unidades-chave da gestão estratégica como Conselho Universitário e PPO precisam atuar de forma realmente estratégica e com foco no planejamento, cada qual em sua alçada. Ao Consu caberia discutir os rumos institucionais ao invés de receber demandas para simples aprovação, enquanto a PPO poderia se responsabilizar de fato pelo acompanhamento do alcance dos resultados projetados nas esferas de alta estratégia, por meio de métricas bem definidas e quantificação dos instrumentos destinados a esse fim.

De forma geral, a mentalidade difundida na instituição precisa estar alinhada ao alcance de resultados. Esse processo não pode ser interrompido em função de “quebras” na gestão ocasionadas pela troca de comando. Para isso, em primeiro lugar, o papel dos técnicos nesse processo pode ser potencializado, de forma que eles tenham participação na condução estratégica, desvinculando a figura de liderança da unidade de todas as atividades dessa natureza. Além disso, a escolha dos gestores precisaria seguir também critérios técnicos, de forma que os mesmos possam de fato contribuir com esse processo.

Por fim, a metodologia de se pensar o futuro da instituição precisa acontecer de forma objetiva, contendo resultados quantificáveis, a fim de favorecer a apuração dos mesmos e possibilitar à PPO um acompanhamento mais objetivo. A definição de metas e critérios abstratos não contribui para a retroalimentação e deixa os resultados passíveis de “estimativa”.

Em relação aos mecanismos de isomorfismo institucional propostos por DiMaggio e Powel (1983), conclui-se que as pressões coercitivas advindas da administração máxima da UFV tem profunda influência sobre as motivações que levam os gestores a planejar. Sem elas, dificilmente os mesmos se engajariam num processo de planejamento formal, como é o PDI.

Já o isomorfismo mimético foi observado praticamente em via de mão única na UFV. Nenhuma citação de outra instituição foi feita pelos entrevistados quando do desenvolvimento de seu planejamento. Ao contrário disso, ao que demonstram os resultados, a UFV serve como referência para outras instituições de mesma natureza, que podem, dentro das possibilidades, praticar o mimetismo e levar para suas unidades as tecnologias e metodologias gerenciais praticadas em Viçosa.

Bem mais complexa é a avaliação dos mecanismos de isomorfismo normativo. Praticamente todos os caminhos sugeridos para melhor aproveitamento das potencialidades e minimização das limitações passam pela profissionalização/normatização. Como exemplo, cita-se questões de eficiência na condução das atividades administrativas, descentralização na tomada de decisões e melhor aproveitamento do capital humano.

Além disso, a mentalidade orientada para resultados, focada nos planos da instituição pode também ser restaurada por meio da conduta profissional. A atuação do Consu, bem regimentada e orientada para a estratégia, o papel da PPO no que se refere à aplicação e mensuração de métricas para retroalimentação e também a adoção de critérios técnicos para definição de nomes a frente das unidades são exemplos de formas normatizadas de atuação com grande potencial para conduzir a UFV no sentido da institucionalização dos processos de planejamento.

Alguns dos mecanismos de isomorfismo institucional já buscam colocar a UFV no rumo do planejamento estratégico, como a coerção praticada pela alta administração ou mesmo os mecanismos de normatização como a alta qualificação e comprometimento do corpo técnico, que hoje se encontra subutilizado, ou ainda a organização percebida como superior, referendada pela centralização administrativa.

Em oposição a isso, as limitações verificadas nas seções 6.2 e 6.4 representam grandes entraves ao melhor aproveitamento das potencialidades e verdadeira institucionalização dos processos de planejamento. Em função disso, conclui-se que este processo não acontece de maneira natural na UFV, não tendo, portanto, atingido a institucionalização de maneira plena.

A coerção praticada está fortemente vinculada à legislação vigente e/ou ao perfil do gestor máximo da instituição. Entende-se como não sustentável a propensão da UFV a acreditar de fato no planejamento, uma vez que, ao se substituir o reitor, essa pressão tem chances de não ser novamente materializada. A solução para a institucionalização do planejamento na Universidade de Viçosa passa principalmente pelos mecanismos de isomorfismo normativo, que, se bem trabalhados, tem potencial para transformação consistente e duradoura.

Sugere-se como medida de curto prazo que seja desenvolvido um sistema destinado às chefias, contendo todas as atividades estratégicas no escopo da unidade em questão, com os devidos prazos e comunicação com a PPO. Assim, a Pró-Reitoria teria condições de acompanhar se as atividades de cunho estratégico estão de fato sendo

desenvolvidas. Além desse propósito, o sistema pode conter manuais para gestão do conhecimento, informações básicas sobre a condução de processos e um mapeamento das unidades e suas competências, a fim de aprimorar a comunicação e o envolvimento das lideranças na condução da máquina administrativa.

A título de formação/informação, poderiam ser organizados seminários com discussões de teor acadêmico-científico, pelo menos no princípio de cada administração, no sentido de nivelar os conhecimentos das lideranças sobre o processo de gestão, a exemplo do que vem sendo desenvolvido na Universidade Federal de Santa Catarina e outras.

Ainda, sugere-se que haja registro da metodologia de definição das metas estratégicas das unidades, a fim de fundamentar análises futuras e construção de novas metas tomando como base a metodologia utilizada anteriormente. Esse registro precisa estar disponibilizado ao chefe, tão logo ele assuma a função, seja por meio do sistema sugerido, seja por meio de documentos armazenados na unidade.

Dentro das possibilidades relacionadas a dimensionamento de mão de obra, entende-se que seria de grande valor que um servidor com habilidades técnicas em área de gestão seja alocado em cada unidade estratégica da instituição, pelo menos. Esse servidor teria a responsabilidade de conduzir a caminhada estratégica da unidade, em coerência aos planos institucionais e departamentais, e servir como principal suporte ao gestor do órgão. Como resultado, provavelmente seria observada uma quebra muito menos significativa quando da troca de gestão.

Sugere-se adicionalmente que as lideranças da UFV estejam sempre atentas ao que vem sendo praticado em outras Universidades Federais, seja em relação a novas tecnologias, pessoal, estrutura ou outros. Mesmo considerando que a própria UFV deve servir de fonte de mimetismo para outras instituições, é importante buscar sempre novos caminhos, seja por meio dos fóruns de Pró-Reitores ou outro contato qualquer.

A posição dos entrevistados foi de fundamental importância para o desenvolvimento deste trabalho. Um dos fatores limitadores, no entanto, diz respeito à disponibilidade de tempo dos mesmos, uma vez que se encontram envolvidos com diversas atividades. Mesmo assim, dentro de suas possibilidades, contribuíram de maneira extremamente satisfatória.

Para trabalhos futuros, fica como sugestão que sejam desenvolvidos mecanismos que visem solucionar alguns dos problemas identificados neste trabalho. Para as questões de descentralização e eficiência, por exemplo, seria de grande valia um

trabalho de mapeamento das atribuições das unidades, diagnosticando as ineficiências e apontando melhores caminhos. Para a questão da Gestão de Pessoas, interessante seria que fosse desenvolvido um mapeamento de competências e necessidades. Assim, as necessidades poderiam ser confrontadas com as competências resultando em uma proposta de realocações e definição dos cargos para novas contratações (respeitando os níveis e a disponibilidade de vagas).

8. REFERÊNCIAS

ALPERSTEDT, Graziela Dias; MARTIGNAGO, Graciella; FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira. O processo de adaptação estratégica em uma instituição de ensino superior sob a ótica da Teoria Institucional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 8, n. 15, p. 114-137, 2006.

AMORIM, J. de Almeida. Planejamento Estratégico em Universidades: inovação em administração pública através de novos modelos gerenciais baseados em sistemas de informação – **Revista Gestão Universitária na América Latina** – GUAL – 2012.

ANDRADE, L. F. S.; PAIVA, A. L.; ALCÂNTARA, V. C.; BRITO, M. J. Desvelando o Campo da Estratégia como Prática e suas Relações. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 15, n. 1, p. 6-26, 2016.

ANSOFF, H.I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1991.

BAETA, Odemir Vieira. O Institucionalismo Sociológico na Implementação da Política e Atenção à Saúde do Servidor Público de uma Instituição Federal de Ensino Superior de Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 232-242, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011. 279 p.

BECKER, H. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999. 178 p.

BRAGA, Ryon; MONTEIRO, Carlos. **Planejamento Estratégico: sistêmico para instituições de ensino**. São Paulo: Hoper, 2005. 243p.

BRASIL. **Instruções para elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional. Sistema de Acompanhamento de processos das Instituições de Ensino Superior**. Ministério da Educação, Atualizado em 05/06/2007. 2007 a. Disponível em <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

CALDAS, M. P.; FACHIN, R. Paradigma Funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo. In: CALDAS, M.P; BERTERO, C. O. (Coord) **Teoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

CARDOSO, Wille Muriel. **O impacto do plano de desenvolvimento institucional na profissionalização das instituições privadas de ensino superior**. 66 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-Graduação em Administração das Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, da Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2006.

COSTA, M. C.; MELLO, C. M.; **Change and institutional logic: overview and proposal of analysis of different institutionalist approaches**. RACE, Joaçaba, v. 16, n. 1, p. 175-202, jan./abr. 2017

DE ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades?. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 4, p. 74-86, 1996.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**. Washington, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1984.

EBERLE, V.; COLAUTO, R. D.; Pressões institucionais e adoção do balanced scorecard: o caso de uma organização do setor elétrico do sul do Brasil. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 95-120, set./dez. 2014.

FISCHMANN, Adalberto Américo; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **Planejamento estratégico na prática**. 2. ed. 17. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A.(Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FRANCISCO, T. H. A. O Impacto da Estrutura Legal do PDI no Processo de Planejamento Estratégico de Instituições do Sistema AMPESC. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL** – 2016.

FRAUCHES, C. (Org). **Diretrizes curriculares nacionais para os cursos de graduação**. Brasília. ABMES Editora. 2008.

GALLEGO, Fabio. **El pensamiento estratégico**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GUEDES, Eleanara Pereira; SCHERER, Flávia Luciane. **O processo de elaboração do plano de desenvolvimento institucional (pdi): Um estudo de caso**. Perspectivas em Gestão & Conhecimento, v. 5, n. 2, p. 240-253, 2015.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova, n. 58, p. 193-223, 2003.

HANSEN, Gilvan Luiz. **Limites e potenciais das novas modalidades de gestão universitária**. São Paulo: Cultura, 2001.

HEIL, G. P. **Planejamento e Gestão Estratégica nas IES Comunitárias** – Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL – 2012.

JÚNIOR, Victor Meyer. **Planejamento universitário: ato racional, político ou simbólico-um estudo de universidades brasileiras**. Revista Alcance, v. 12, n. 3 (Set-Dez), p. 373-390, 2008.

JUNQUEIRA, E; BUBACH, C; LOURO, A. C.; GONZAGA, R. P. Resistência à mudança no Sistema de Informação Gerencial: uma análise da institucionalização de estruturas e processos de TI em uma organização do Poder Judiciário Brasileiro. *Enf.: Ref. Cont. UEM* – Paraná, v. 36, nº 2, p. 77-93, maio/agosto 2017.

KAPLAN, R.; NORTON, D. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução por Luiz E. T. Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LACOMBE, Francisco José Masset; HEILBORN, Gilberto Luiz José. **Administração: princípios e tendências**. 2. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAWRENCE, S. **Commodification of education and academic LABOUR - using the balanced scorecard in a university setting**. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 13, p. 661-677, 2002.

LUSSIER, Robert N.; REIS, Ana Carla Fonseca; FERREIRA, Ademir Antonio. **Fundamentos de administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MALINOWSKI, Bronislaw. Objeto, método e alcance desta pesquisa. In: ZALUAR, A. (org) **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, p.39-62.

MARCELINO, Gileno Fernandes (Org.). **Gestão estratégica de Universidade: a construção da FACE/UnB**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

MARCONI, M. de A. LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 7. ed. rev. e ampl. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.94.

MELLO, C. M.; GONÇALVES, S. A. **Contribuições do institucionalismo sociológico em abordagens de estratégia**. Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, v.20, n.1, p. 31-55, jan./jun. 2015.

MELO, A. C. **Gestão Pública da UFPI: Uma análise do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)** – Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL – 2012.

MEYER JR, Vitor. Planejamento Universitário: Ato Racional, Político ou Simbólico – Um estudo de Universidades Brasileiras. In: 28o Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração – ENANPAD, 25 – 29 set. 2004. Curitiba. **Anais**. ANPAD, 2004.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, JB. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookmann, 2001

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

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OSÓRIO, Medina Fábio. Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais? Salvador: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, 2005.

PARES, A; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In.: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, p. 229-270, vol. 1, 2006.

PECI, Alketa. A nova Teoria Institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos Ebape.br**, v. 4, n. 1, 2006.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Planejamento Estratégico: teorias, modelos e processos**. São Paulo, Atlas, 2010.

REIS, C. Z. T.; **Planejamento Institucional na Universidade Federal de Viçosa: experiências, trajetórias e evolução**. IX Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, Brasil, 2009.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVA, Flávia de Araújo; MÁRIO, Poueri do Carmo. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1401-1427, 2015.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas. **Contribuições do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Planejamento Estratégico na Gestão de Universidades Federais Brasileiras**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do Grau de Mestre em Administração. Florianópolis- SC, 2013.

SILVA, Patrícia Maria. Planejamento Orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 209-227, Edição Especial, 2012.

SILVA, R. **Balanced Scorecard – BSC: gestão do ensino superior**. Curitiba: Jurua, 2009.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne. G. A institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.); CALDAS, Miguel. P.; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. edição brasileira). **Handbook de Estudos Organizacionais**, v. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

VEIGA, S. C.; **Implementação de ferramenta de gestão em organizações públicas: O caso Embrapa Gado de Leite**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. O quanto você se sente motivado a planejar?
2. Qual a principal dificuldade no desenvolvimento do planejamento na UFV?
3. O que acredita que precisa ser feito para eliminar essa dificuldade?
4. Na sua opinião, a UFV apresentar potencialidades no desenvolvimento do planejamento?
5. Por que elas não são aproveitadas?
6. O que poderia mudar para um melhor aproveitamento dessas potencialidades?
7. Por que você planeja?
8. Se sente pressionado? Se sim, por qual meio?
9. Se inspira em outras instituições? Quais?
10. Segue as orientações institucionais? Elas são necessárias?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa **“PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA: uma análise à ótica do institucionalismo sociológico”**. Nesta pesquisa pretendemos diagnosticar os elementos decisivos no desenvolvimento da cultura do planejamento na Universidade Federal de Viçosa afim de propor melhorias para o processo. O trabalho proposto se justifica considerando que uma Universidade bem gerida e com bons indicadores acadêmicos naturalmente terá alunos mais bem preparados para inserção no mercado de trabalho. Esses profissionais de destaque se apresentam de forma diferenciada no contexto competitivo, com maior senso crítico e atitude transformadora, tendo, portanto, melhores condições de contribuir para o desenvolvimento da sociedade. Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos:

Realização de um diagnóstico do atual cenário relativo ao processo de planejamento na Universidade estudada. Para isso, será buscada a percepção dos principais agentes de planejamento da instituição. As informações serão coletadas por meio de entrevistas com os principais agentes de planejamento da instituição, sendo 11 coordenadores de objetivos institucionais (7 Pró-Reitorias, DRI, DCI, Cead e Centev) e 4 diretores de Centros Acadêmicos.

As entrevistas serão conduzidas com todos os agentes descritos. Não será aplicada a técnica de amostragem por entender que o número é reduzido, o que possibilita a amplitude máxima da coleta. Além disso, por se tratarem de visões totalmente distintas, cada qual com uma realidade percebida, todas as contribuições serão relevantes na análise. As entrevistas tem duração prevista de 60 minutos.

Os riscos envolvidos na pesquisa dizem respeito à possibilidade de qualquer forma de constrangimento em relação às informações reveladas, bem como opiniões expostas a respeito do tema. Para minimizar essa possibilidade, ressalta-se que o participante pode interromper a entrevista a qualquer momento. Além disso, os pesquisadores se comprometem a não revelar a identidade dos entrevistados no decorrer dos trabalhos, para garantir o sigilo e a participação integral dos agentes.

A pesquisa contribuirá para compreender e desenvolver o processo de planejamento na instituição, tanto em sua totalidade quanto em suas unidades individuais. Assim, o agente de planejamento terá condições de participar diretamente da construção de um diagnóstico institucional que fortalecerá o processo, bem como seus resultados.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr. (a) é atendido (a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada.

O (A) Sr. (a) não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável na Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento e a outra será fornecida ao Sr. (a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável permanentemente.

Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, XXX, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa **“PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA: uma análise à ótica do institucionalismo sociológico”** de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Nome do Pesquisador Responsável: Odemir Vieira Baeta

Endereço: Depto. de Letras, Campus Universitário. Av. P. H. Rolfs, s/n. Viçosa-MG

Telefone: (31) 97525-1400

Email: odemirvieirabaeta@gmail.com

Nome do Pesquisador Assistente: Rodrigo Campos Lopes

Endereço: Rua Dr. Milton Bandeira, 346/610. Centro. Viçosa-MG

Telefone: (31) 98825-1210

Email: camposlopesrodrigo@gmail.com

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos

Universidade Federal de Viçosa

Edifício Arthur Bernardes, piso inferior

Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário

Cep: 36570-900 Viçosa/MG

Telefone: (31) 3899-2492

Email: cep@ufv.br

www.cep.ufv.br

Viçosa, ____ de _____ de 2018.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador