

Estratégia

SISTEMA DE CONTROLE DAS ESTRATÉGIAS CONCEBIDAS NO  
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA

## Resumo

Este trabalho se propõe a identificar os instrumentos através dos quais uma Universidade Pública tem feito o controle e acompanhamento das estratégias elencadas no Planejamento Estratégico da Universidade (2015-2025). Para tanto utiliza-se de revisão bibliográfica, com destaque para Simons (1995) e Mintzberg (2000; 2007; 2011), análise documental e entrevistas semiestruturadas. Fez-se necessário discorrer sobre as ações planejadas, além de identificar as ferramentas utilizadas para fazer o controle. As ferramentas consistem de sistema específico (GpWeb) e em reuniões periódicas, e são, respectivamente, ferramentas de controle diagnóstico e interativo, ambas relacionadas aos preceitos das alavancas de controle de Simons (1995). A falta de alimentação do sistema é recorrente, o que interfere no controle diagnóstico, pois dificulta a identificação dos desvios em relação ao planejado. As reuniões, que em certo grau fornecem a possibilidade de interação e motivação, podem se tornar mais produtivas caso venham a ocorrer com base em informações provenientes do GpWeb, cujos dados isolados não têm sido suficientes para retroalimentar o planejamento. Vale ressaltar que há poucos estudos sobre controle de estratégias em ambiente público se comparados com os estudos sobre o tema no setor privado, assim este trabalho contribui com as discussões a este respeito, auxiliando na reflexão das estratégias no âmbito da Universidade Pública.

**Palavras-chave:** Controle. Sistema de Informação Gerencial. Planejamento.

## Abstract

This work aims to identify the instruments through which a Public University has made the control and monitoring of the strategies listed in the University's Strategic Planning (2015-2025). For this purpose, a bibliographic review is used, with emphasis on Simons (1995) and Mintzberg (2000; 2007; 2011), document analysis and semi-structured interviews. It was necessary to discuss the planned actions, in addition to identifying the tools used to control them. The tools consist of a specific system (GpWeb) and periodic meetings, and are, respectively, diagnostic and interactive control tools, both related to Simons' control lever (1995) precepts. The lack of system power is recurrent, which interferes with the diagnostic control, as it makes it difficult to identify deviations from what was planned. Meetings, which to a certain degree provide the possibility for interaction and motivation, can become more productive if they occur based on information from GpWeb, whose isolated data has not been sufficient to feed back into the planning. It is worth mentioning that there are few studies on strategy control in the public environment when compared to studies on the subject in the private sector, so this work contributes to the discussions in this regard, helping to reflect on strategies within the Public University.

**Keywords:** Control. Management Information System. Planning.

## 1 INTRODUÇÃO

Termos recorrentes no meio empresarial, planejamento e estratégia recebem diversas definições a depender do contexto, seja histórico ou ambiental, é possível apontar similitudes entre algumas delas, de forma que os significados convirjam para uma busca pelo melhor caminho a seguir no alcance dos objetivos (MINTZBERG, 2000; KAPLAN; NORTON, 2004). A implementação de um planejamento estratégico enfrenta vários limitadores, entre eles destacam-se os instrumentos de controle. O papel regulador do controle, mensura o desempenho dos objetivos traçados, são fonte de *feedback* e devem ocorrer por meio de sistemas de informações gerenciais (MINTZBERG, 2011).

No setor público, o uso do planejamento estratégico é recente, se comparado a iniciativa privada, e o senso de utilidade da adoção desta ferramenta vem se expandindo aos poucos neste setor, sob a justificativa da excelência na prestação do serviço oferecido à população (SILVA; GONÇALVES, 2011). No ambiente das Instituições de Ensino Superior (IES) a preocupação em melhorar suas práticas por meio de planos e estratégias tem sido cada vez mais comum (CAVALIERI; SOARES e THIOLENT, 2004)

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) estabeleceu nas IES de todo o país, através da Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que, em seu artigo 3º, trata da obrigatoriedade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), da Avaliação Institucional (AI) e do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Neste cenário, a Universidade Pública foco do estudo, paralelamente ao encerramento do PDI - 2008-2016 e elaboração do segundo e atualmente vigente PDI - 2017-2021, estabeleceu o Planejamento Estratégico (2015-2025) como ferramenta estratégica de gestão democrática. O documento originou-se por meio de uma consultoria externa que direcionou a criação de equipes internas, representadas pela comunidade acadêmica.

No âmbito das IES públicas, a execução e monitoramento do planejamento estratégico mostra-se complexa e de difícil receptividade, fragilidades são percebidas no monitoramento das estratégias, falta de capacitação e de envolvimento das pessoas são apontadas como principais causas desta situação (TEIXEIRA et al., 2018). Na intenção de contribuir com dados empíricos sobre o ambiente universitário e contextualizar suas idiossincrasias, o objetivo principal que conduz este trabalho é identificar quais instrumentos de controle foram planejados e implementados para acompanhamento das ações traçadas no Planejamento Estratégico de uma Universidade Pública.

A Universidade escolhida apresenta-se como ambiente fértil para este estudo pois possui um planejamento estratégico documentado e vigente desde 2015. A presente data (2020) marca a metade do tempo de vigência do documento, apresentando-se como um bom momento para análise, já que os objetivos de curto prazo foram previstos para encerrar no terceiro ano do plano, sendo possível perceber inclusive se houve revisão em decorrência dos resultados alcançados e assim contribuir com a literatura e com a área gerencial no tema controle estratégico.

## 2 PLANEJAMENTO E CONTROLE DAS ESTRATÉGIAS

Richard Whittington (2002) apresenta quatro abordagens genéricas para a compreensão da estratégia: a clássica, a evolucionária, a sistêmica e a processualista. Essas abordagens se diferenciam fundamentalmente em duas dimensões: os

resultados da estratégia e os processos pelos quais ela é levada a termo. As abordagens clássicas e evolucionárias vêem a maximização do lucro como resultado natural do desenvolvimento da estratégia; já as abordagens sistêmicas e processualistas aceitam que além do lucro outros resultados são possíveis. Com relação ao processo de desenvolvimento da estratégia, na abordagem clássica e sistêmica, é aceito que a estratégia pode ser deliberada; já para os evolucionários e processualistas, a estratégia emerge dos processos governados por acaso, confusão e conservadorismo (WHITTINGTON, 2002).

Essa reflexão inicial demonstra algumas das formas presentes na literatura para estudar e entender a estratégia. Mintzberg (2000), por exemplo, descreve que a estratégia pode ser considerada como um plano em que a organização deverá olhar para frente; como um padrão em que a organização deverá olhar para trás; como uma posição em que a organização deverá olhar para baixo; como uma perspectiva em que a organização deverá olhar para cima; e finalmente, como um pretexto com o objetivo de conduzir o concorrente ao erro (MINTZBERG, 2000).

O plano diz respeito da estratégia pretendida, aquilo que a organização almeja, já o padrão trata daquilo que foi realizado, entre uma e outra tem-se as estratégias deliberadas que são as integralmente atendidas, porém há aqui uma ressalva, o autor aponta que raramente o pretendido é idêntico ao realizado, isso se dá por conta das estratégias emergentes, que são os fatos que não estão sob controle da empresa, mas das quais tenha tomado decisões em situações não previstas, obrigando-a a ajustar o plano (MINTZBERG, 2000).

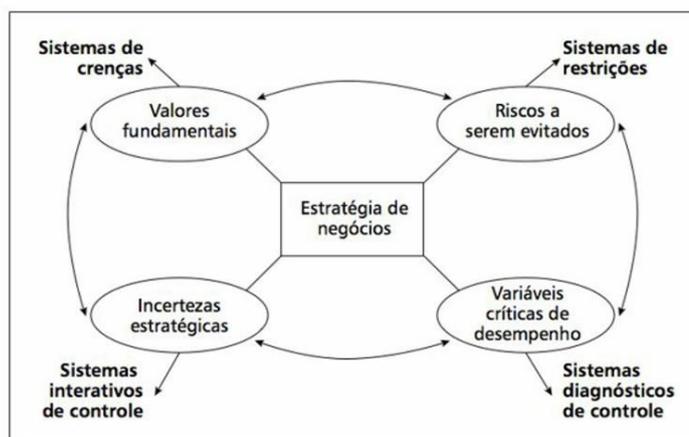
Embora as abordagens apresentadas não esgotem a totalidade das ideias presentes na literatura sobre estratégia e sua implementação, interessa observar que ambas as abordagens citadas acima reconhecem que a construção da estratégia pode advir de um plano, de forma deliberada. Nesta perspectiva, considera-se relevante em estudos e práticas empresariais compreender a formação e controle das estratégias planejadas.

As estratégias da organização traduzem sua originalidade em lidar com as situações múltiplas, cada organização terá estratégias próprias que são o resultado da experiência das pessoas envolvidas, das suas expectativas para o futuro resultando na capacidade de inovar (GRZESZESZYN, 2005). A organização, para agir estrategicamente, deverá estar atenta ao ambiente de forma ampla, planejando com vistas ao que foi realizado, ao que se deseja realizar, a situação atual e a pretendida (MINTZBERG, 2000).

Planejamento estratégico compreende planejar, executar e controlar. Para Frezatti et al. (2009 p. 53) “posteriormente ao planejamento e concomitante à execução, o controle permite que a organização, além de acompanhar a realização das atividades, realmente todo o processo de gestão”, entende-se, portanto, o controle como parte do processo, que através de um conjunto de procedimentos oferece suporte aos gestores no sentido de auferir a eficiência das estratégias.

Para Simons (1995), “os sistemas de controle de gestão são as rotinas e procedimentos formais baseados em informações que os gestores usam para manter ou alterar padrões nas atividades organizacionais” (1995, p. 33-34, tradução nossa). As alavancas de controle, conforme Figura 1, preveem que a organização promova sistemas positivos e negativos de controle, o primeiro formado pelas crenças, criatividade e interatividade e o segundo formado pelas restrições impostas pelo ambiente (SIMONS, 1995).

Figura 1: Alavancas de Controle



Fonte: Frezatti (2009, p. 49)

De acordo com Frezatti et al. (2009 p. 48) “os sistemas de crenças e os sistemas interativos de controle atuam na motivação para compartilhamento de informação e aprendizado, impactando o propósito de crescimento”, esta força positiva é única de cada organização, compreende os valores e aquilo em que se acredita, apresenta o envolvimento dos gestores e sua capacidade de obter o comprometimento da equipe.

Em contrapartida “os sistemas de restrições e os sistemas diagnósticos de controle são usados para limitar o comportamento de risco e para focar a alocação racional de recursos” (FREZATTI et al., 2009 p. 48), as forças opostas são as fronteiras que limitam a atuação da organização, direciona o crescimento de acordo com o planejamento em alinhamento com as estratégias planejadas.

Desta forma, simultaneamente ao encorajamento pela busca de oportunidades há limitações impostas que mantêm a organização equilibrada entre inovação e eficiência, proporcionando crescimento em coerência com o plano. Ferreira e Otley (2009) acrescentam que o sucesso para a implementação das alavancas de controle condiciona-se a necessidade de a organização lançar mão de todas as alavancas, combinando apropriadamente a sua realidade.

O equilíbrio nas Alavancas de Controles de Simons foi analisado por Moreno, Walter e Damke (2017) com estudo aplicado na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) localizada no Paraná, tendo identificado o alinhamento dos controles com os objetivos estratégicos e a utilização do instrumento com suas adaptações ambientais. O estudo fornece inspiração ao presente trabalho pois ilustra como o contexto universitário compreende os conceitos da ferramenta de acordo com suas possibilidades de interpretação e execução.

A utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão pode ser diferente dependendo do seguimento, as organizações privadas têm utilizado o planejamento estratégico para tomada de decisões importantes, enquanto que nas organizações públicas, apesar de reconhecerem a importância do instrumento, observa-se falhas que impossibilitam a comunicação entre as estratégias planejadas e as ações efetivamente implementadas (MELO; NICOLAU, 2017).

Universidades são organizações complexas, profissionais de diversas áreas no mesmo ambiente podem provocar conflitos de interesses, que influenciam diretamente no planejamento estratégico da instituição. O conceito de burocracia profissional, trazido por Mintzberg em 1995 explica sobre o comportamento dos sujeitos no processo de gestão de ambientes como hospitais, cooperativas e

universidades. A burocracia profissional tem por característica a autonomia e a democracia, os profissionais especializados, professores, no caso das universidades, desempenham suas funções de maneira independente e lidam diretamente com o cliente, neste caso, o aluno; por outro lado, as decisões acerca das políticas institucionais respeitam o rito democrático no intuito de abranger o interesse de todas as áreas. (MINTZBERG, 2011).

Em universidades públicas, o planejamento estratégico encontra especial dificuldade de implementação. Silva e Gonçalves (2011) apontaram fatores relacionados a cultura organizacional como principal entrave da utilização do instrumento neste ambiente. Candido e Barbosa (2017) elencaram dez elementos críticos que influenciam na efetiva implementação do planejamento estratégico no âmbito das IES públicas, o principal deles foi a falta de um sistema de informação que possibilite o gerenciamento e controle das ações.

Por suas características, estabelecidas em Lei, o PDI é tido como o instrumento oficial de planejamento das IES, da qual tanto as instituições públicas quanto particulares estão submetidas a apresentar, sob pena de descredenciamento e/ou encerramento das atividades, fato que, de acordo com Candido e Barbosa (2017 p. 108) contribui para que “as preocupações acerca do PDI circundam o cumprimento de uma função meramente formal e burocrática”.

Estudos indicam a utilização do Planejamento Estratégico desde muito antes da obrigatoriedade estabelecida pelo SINAES, a Universidade de Brasília (FALQUETO et al., 2019) e a Universidade Federal de São Carlos (ZABOTTO; ALVES FILHO, 2019) são exemplos de experiências bem sucedidas de adaptação do mecanismo aos seus ambientes ao longo de suas histórias. Porém, esta não é a realidade de grande parte das IES públicas, Candido e Barbosa (2017), em um estudo bibliográfico sobre as Universidades Federais, apontaram que o planejamento estratégico enfrenta muitos desafios neste espaço e, de maneira geral, cumpre o protocolo de institucionalização, no entanto, não se concretiza completamente falhando no processo de implementação.

A literatura aponta as Universidades como um contexto pluralista, Jarzabkowski e Fenton (2006) indicam que desta relação plural emergem objetivos conflitantes que dificultam a clareza de posicionamento da instituição frente aos desafios impostos pelo ambiente externo. Para Denis, Langley e Rouleau (2007) o pluralismo é composto por três características complementares: trabalho baseado no conhecimento, objetivos divergentes e potência difusa.

Os problemas que derivam do contexto pluralista ou burocracia profissional têm influência direta nas ações estratégicas da instituição, em ambos é possível observar que: a) profissionais que desempenham suas atividades de maneira autônoma sentem-se legitimamente a vontade para adotar uma postura diversa da estabelecida pela instituição, que por sua vez encontra-se impossibilitada de controlar tais desvios sob o preceito de estar violando a autonomia profissional; b) da democracia participativa resulta objetivos divergentes, que configuram a dificuldade em trabalhar em cooperação multidisciplinar, destas relações manifestam-se tensões culturais de interesses profissionais e gerenciais. (MINTZBERG, 2011; JARZABKOWSKI; FENTON, 2006; DENIS, LANGLEY; ROULEAU, 2007).

Falqueto et al., (2019), Zabotto e Alves Filho (2019) e Candido e Barbosa (2017) configuram a trajetória das universidades neste sentido, em que o sistema SINAES por si não é suficiente para lidar com questões específicas do ambiente. As universidades analisadas pelos estudos utilizam o PDI como um instrumento orientativo do Planejamento Estratégico da instituição, que por sua vez pretende

desenvolver estratégias das quais se possa verificar os impactos internamente agindo com mais fluidez na resolução efetiva dos problemas.

Neste sentido, o Planejamento Estratégico revela-se como ferramenta útil para o desenvolvimento da gestão que está atenta aos resultados, mas que principalmente prioriza a melhoria dos seus processos e a congruência das suas ações. O controle gerencial neste contexto proporciona à organização o equilíbrio entre o que foi planejado e as novas demandas que surgem.

### 3 MÉTODO

A presente pesquisa tem caráter descritivo, por se propor a apresentar características de uma realidade específica e tem no seu escopo uma abordagem qualitativa, já que seu objeto de estudo trata-se de um fenómeno social. Foi utilizada além de análise de documentos, entrevistas online com pessoas envolvidas no processo estudado, ambas fontes de dados apresentam-se igualmente importantes para compreensão da realidade.

Os resultados desta pesquisa de cunho qualitativo serão apresentados seguindo os preceitos da análise de conteúdo, sendo assim, o trabalho busca relacionar dados documentados pela Instituição com o discurso dos agentes envolvidos no processo de implementação, por meio da interrelação crítica dos dados coletados em entrevistas (BARDIN, 1977).

A pesquisa documental teve como fonte principal o documento final do Planejamento Estratégico da Universidade (2015/2025) e seus relatórios de acompanhamento, publicados em 2018 e 2020. Para garantir o anonimato da instituição o documento terá o pseudônimo de PEU (Planejamento Estratégico da Universidade).

De acordo com Castro Casa Nova et al. (2020, p. 134) “na pesquisa documental, a análise é feita com base em documentos produzidos por terceiros” como é o caso dos documentos utilizado que são relatórios de trabalho da Instituição. A pesquisa documental serviu de base tanto para identificar os mecanismos de controle gerencial planejados e as principais estratégias traçadas, quanto para auxiliar a interpretação dos dados coletados nas entrevistas.

Martins e Theóphilo (2009) destacam que as entrevistas melhoram o entendimento da realidade e corroboram com o aumento da confiabilidade do estudo qualitativo, recurso este que foi utilizado com a intenção de identificar os instrumentos de controle que foram planejados e os que estão sendo utilizados pela IES.

O roteiro semiestruturado foi adaptado da proposta de Ferreira e Otley (2009), que dispõe de uma plataforma de questões que proporcionam a compreensão do sistema de avaliação de desempenho bem como o desenho e uso dos sistemas de controle gerencial, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 Roteiro das Entrevistas

Nível estratégico
Q1 Visão e missão
Q2 Principais fatores de sucesso
Q3 Estrutura organizacional
Q4 Estratégias e planos
Nível tático
Q5 Principais medidas de desempenho
Q6 Definição de metas
Q7 Avaliação de desempenho
Q9 Fluxos de informações, sistemas e redes
Nível operacional

#### Q10 Uso do sistema de gestão de desempenho

Elaborado pelas autoras, adaptado da proposta de Ferreira e Otley (2009).

O nível estratégico do PEU foi representado pelo Comitê de Coordenação que iniciou as discussões em 2015 e finalizou sua participação no processo em 2018. Os Comitês Setoriais de Planejamento, compostos exclusivamente por servidores ligados às pró-reitorias e os Comitês de Acompanhamento do Planejamento por servidores ligados aos Câmpus, inferiu-se portanto que o primeiro corresponde ao nível tático do PEU e o segundo ao nível operacional. O critério de seleção para ambos foi de entrevistar as pessoas que desempenharam a função de administrador do Sistema de Acompanhamento GPWeb que é um software projetado para gerenciar o planejamento estratégico no período de 2019-2020.

O critério de seleção dos entrevistados do Comitê de Coordenação foi de identificar os membros que permaneceram no comitê em todo o período de sua vigência (2015 a 2018), chegando ao total de quatro pessoas convidadas.

Tabela 1 Respondentes

	<i>Comitê de Coordenação</i>	<i>Comitês Setorial</i>	<i>Comitês de Acompanhamento</i>	<i>Total</i>
<i>Não Respondentes</i>	2	4	6	12
<i>Respondentes</i>	2	4	7	13
<i>Total</i>	4	8	13	25

Fonte: Elaborado pelas autoras

Das 25 pessoas convidadas, 13 se dispuseram a participar da pesquisa, as formas de contato foram por e-mail e telefone. As entrevistas aconteceram de 25/11/2020 até 16/12/2020 e foram realizadas pela plataforma de reuniões Google Meet, a escolha desta ferramenta deu-se primordialmente devido ao período de isolamento social para o combate do coronavírus (2019-nCoV), bem como em virtude da localização geográfica dos entrevistados. Todos os respondentes concordaram com termo de autorização para gravação da entrevista.

A confidencialidade dos respondentes foi garantida por meio da utilização de codinomes para fazer referência aos mesmos: os membros do Comitê de Coordenação serão identificados pelas siglas CC1 e CC2; os membros do Comitê Setorial serão identificados pelas siglas CS1, CS2, CS3 e CS4; os membros do Comitê de Acompanhamento serão identificados pelas siglas CA1, CA2, CA3, CA4, CA5, CA6 e CA7.

Foi utilizado como instrumento de análise dos dados obtidos nas entrevistas o software de análise qualitativa QSR Nvivo, versão 13. O software trabalha com a codificação e armazenamento dos textos em categorias, proporcionando credibilidade a análise de conteúdo, tornando-se ideal para o tratamento de dados no sentido de sistematizar e obter informações de materiais qualitativos, como entrevistas (CAVALCANTE et al., 2017).

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Universidade definiu o Planejamento Estratégico 2015-2025 como ferramenta estratégica de gestão democrática. O documento final publicado em 2017, possui 204 páginas e foi dividido em 09 seções, nele consta a identidade da Universidade e suas ambições para um período de 10 anos (2015-2025).

A Universidade contou com uma equipe de consultoria externa que prestou assessoria aos gestores no processo de organização do planejamento. No processo de elaboração do documento a IES, organizou-se em catorze equipes para atendimento aos treze câmpus e a sede administrativa. O trabalho consistiu em sete etapas conforme descrito no Quadro 2.

Quadro 2 Etapas do PEU

Etapa	Procedimentos descritos no PEU	Período
I Preparação	Criação das Equipes; Divulgação do Projeto;	08/01/15 a 31/05/15
II Formação dos Multiplicadores	Capacitação das Equipes descritas na Etapa anterior;	29/06/15 a 11/08/15
III Análise diagnóstica	Consolidação da análise diagnóstica; Validação dos Fatores Críticos de Sucesso, Objetivos Estratégicos e MITs - Mapeamento das Iniciativas Transformadoras;	1ª Fase: 10/11/15 a 11/11/15  2ª Fase: 08/12/15 a 09/12/15
IV Construção de Diretrizes	Construção do Mapa Estratégico; Validação dos Indicadores de Desempenho da Instituição;	
V Construção de Estratégias	Construção de um Plano de Ação; Construção da Matriz de Conexão dos Processos com os Fatores Críticos de Sucessos e o Plano de Melhorias;	
VI Mecanismos de Acompanhamento	Definição de mecanismos para controlar a execução e os efeitos do PEU;	1ª Fase: 18/04/16 a 31/12/16 2ª Fase: 01/01/17 a 31/12/25
VII Consolidação do Plano	Fase atual (2015-2025);	

Fonte: Elaborado pelas autoras

A compreensão desta sequência pela qual se desenvolveu o planejamento contribui para o entendimento da etapa atual onde se concentra o objetivo deste estudo. A próxima seção trata da identificação dos mecanismos de controle a partir do que a universidade planejou na Etapa VI do PEU e do que foi implementado na Etapa VII, para isto serão analisados os documentos citados anteriormente e os dados coletados nas entrevistas.

#### 4.1 SISTEMAS DIAGNÓSTICO E INTERATIVO DE CONTROLE

A Etapa VI do Plano tratou da definição do Sistema de Informação Gerencial (SIG) e foi denominada como construção dos meios de acompanhamento. O SIG foi sendo implementado, concomitantemente, com as etapas do Plano, o que garantiu o alinhamento do Sistema com os objetivos estratégicos da Universidade (Documentos constantes no site da Universidade).

O software escolhido pela IES para controle do PEU foi o GpWeb disponibilizado pelo programa Software Público Brasileiro, regido pela Portaria N° 46 de 28 de setembro de 2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que tem o intuito de atender às necessidades de modernização da administração pública sem ônus para as instituições públicas.

Os objetivos estratégicos do PEU foram cadastrados no GpWeb de acordo com cada dimensão e ambos receberam uma codificação que são comuns a todos os câmpus e pró-reitorias. Os projetos foram conectados aos objetivos a partir de cada

unidade. As realizações dos MITs (Mapeamento das Iniciativas Transformadoras) devem ser preenchidas conforme a execução e atribuição dada pelo administrador do sistema. As comissões são responsáveis pelos lançamentos de abertura, realização e finalização dos MITs/tarefas.

Assim torna-se possível o acompanhamento do cumprimento de cada projeto pela alta administração da Instituição, ou seja, um MIT/tarefa que não tenha sido cumprido em determinado campus representará o atraso de um projeto e conseqüentemente na pendência do objetivo, dinâmica que possibilita a correção de desvios tempestivamente.

As Alavancas de Controle de Simons (1995) trazem no seu escopo: a) sistemas de crenças, b) sistemas de fronteiras, c) sistemas de controles diagnósticos e d) sistemas de controles interativos. O GpWeb, neste contexto apresenta-se como mecanismo de controle diagnóstico, pois atua como forma de identificar os desvios em relação ao planejado, dispensando uma vigilância constante por parte dos gestores. De acordo com Simons (1995) o sistema de controle diagnóstico serve para monitorar a execução do planejamento, possibilitando assim a realização das metas.

Com sistema de controle diagnóstico por meio do GpWeb podem ser executadas as seguintes funções/tarefas de controle estratégico: informações sobre adiamentos de projetos, motivo pelo qual os projetos foram adiados ou ainda justificativa de atraso na conclusão; finalizações de projetos e descrição das ações que foram utilizadas para tal. De posse destas informações os gestores serão capazes de corrigir os desvios, investir em ações comprovadamente eficazes que tenham sido úteis para atingir os objetivos traçados.

O entrevistado CC2 relata sobre uma dificuldade inicial em reunir as informações, e que algumas tentativas foram feitas antes que se definisse um software específico para reunir os trabalhos do PEU. O monitoramento acontecia *“via documento de Word, onde todas as comissões tinham a liberdade de enviar e construir o seu modelo de prestação de contas, mas houve muita divergência, e aí o comitê, naquele dado momento se reuniu e falou: não, vamos trabalhar com tabelas do Excel numa plataforma online, e iniciou, passou para a plataforma online, entretanto muitos colegas tiveram dificuldade no manuseio, e apagavam o que não era para apagar e acabava entrando em outro Campus, lançava dado que não se referia a competência dele”* (...) *“Então também, novamente rediscutiu, repensou e chegou ao GpWeb, então o GpWeb está desde 2017”* (Entrevistado CC2, informação verbal).

Apesar das funcionalidades oferecidas pelo software o Entrevistado CS4, destaca que *“o GpWeb não é um sistema intuitivo”* e aponta para o que considera a principal dificuldade de utilização do software *“os nossos sistemas são todos soltos, eles não têm uma congruência, cada coisa tem um sistema”*. O Entrevistado CC2 aponta limitações do software por se tratar de uma versão gratuita *“gerar relatórios ou emitir gráficos tempestivos, ela não nos permite isso, a gente tem que extrair os dados do GpWeb, levar para o Excel trabalhar esses dados e então montar o relatório”* (informações verbais).

Na Universidade a operacionalização do sistema ocorre por meio das comissões anteriormente descritas. As comissões se apresentam como um elo entre o planejado e o executado, sendo que o monitoramento das ações depende diretamente da fluidez dos lançamentos no Sistema GpWeb.

Com o intuito de compreender como as comissões concebem suas funções em relação ao mecanismo de controle disponibilizado pela IES, verificou-se a frequência de palavras a partir da transcrição das entrevistas, que se deu na íntegra e foram



<b>CS2</b>	<i>“quando eles conseguiram falar ‘vai ser esse sistema’, que foi nos apresentado o GpWeb, que é o sistema gratuito utilizado por várias universidades.”</i>	<i>“No início foi feito no Excel. (...) então para ficar mais fácil entre a equipe, a gente continua com a planilha, cada equipe vai inserindo o que ela está fazendo para atingir aquele objetivo (...) para fazer a alimentação do GpWeb a partir do que as equipes preenchem na planilha do Excel (...) mas inclusive esse ano que foi tudo atropelado acabou que a gente não alimentou o sistema como deveria.”</i>
<b>CS3</b>	<i>“sistema operacional é bom, com certeza pode ser melhorado, mas nada que fale que não foi feito por questão do sistema”</i>	<i>“Com relação à experiência que eu tive de alimentar ele, eu não consegui alimentar, a fluidez da informação não fluiu até a mim (...) eu me limitei a preencher o questionário do GpWeb da pasta que eu estava vinculado diretamente.”</i>
<b>CS4</b>	<i>“Basicamente sobre o [nome do Plano] o controle que nós temos aqui na (pró-reitoria) ainda é sobre o GpWeb”</i>	<i>“Mas a gente não conseguiu formatar esse tipo de acompanhamento, (...) não estava repassando essas informações para dentro do GpWeb.”</i>
<b>CA1</b>	<i>“temos o sistema da Diretoria de Planejamento, que é o GpWeb, atualmente.”</i>	<i>“a comissão não conseguiu manter alimentando o sistema.”</i>
<b>CA2</b>	<i>“a gente dispõe é o sistema de todos os Campus, que é o sistema GpWeb.”</i>	<i>“Não, eu vou te explicar o que houve (...) não sei se você sabe quando foi construído o [nome do Plano] ele [nome do campus] possuía uma realidade.”</i>
<b>CA3</b>	<i>“a antiga comissão não reconhecia o GpWeb como instrumento da universidade.”</i>	<i>“não tem periodicidade, vai ter, mas por enquanto não tem nenhuma.”</i>
<b>CA4</b>	<i>“programa do GpWeb? ele é o elemento de acompanhamento oficial.”</i>	<i>“eu acredito que não foi só o nosso campus que não atualizou, vários Câmpus que não atualizaram.”</i>
<b>CA5</b>	<i>“o manuseio do GpWeb ninguém nos instruiu como usar.”</i>	<i>“entre trimestral e quadrimestralmente que a gente conseguia fazer.”</i>
<b>CA6</b>	<i>“Sim, era para ser feito tudo pelo GpWeb e que todas as ações eram para ser lançadas.”</i>	<i>“não é feito nenhum lançamento.”</i>
<b>CA7</b>	<i>“então nós temos hoje essa função no GpWeb.”</i>	<i>“na verdade, as nossas reuniões estão muito atrelados aos prazos que nos são passados pela comissão Central quando nós estamos próximos dos prazos para entregar.”</i>

Fonte: Elaborado pelas autoras

O Quadro 3 demonstra que 9 dos 11 entrevistados não fizeram uso do software GpWeb, apenas os Entrevistados CS1 e CA7 afirmaram que fizeram a alimentação do software.

Sobre a dinâmica de lançamento das informações no software GpWeb o entrevistado CC1 comentou *“por exemplo, uma aquisição de um micro-ônibus, vai lá e lança, e liga isso ao grande objetivo estratégico que seria, por exemplo, melhoria da infraestrutura acadêmica, mas ele também vai melhorar lá na pesquisa porque os alunos vão poder ir a campo, mas também vai melhorar na extensão, é tudo ramificado”* (informação verbal). Neste sentido, utilizando o exemplo de uma aquisição realizada por determinado campus, gera a necessidade de registro no GpWeb de

acordo com a interpretação pessoal do servidor que está efetuando o lançamento, a mesma ação pode inclusive afetar diversos objetivos. O percentual de contribuição para a realização do objetivo é definido pela pessoa que está operacionalizando o sistema.

O entrevistado CA7 comentou como foram realizados os trabalhos pela comissão da qual faz parte *“nós desdobramos esses projetos em tarefas, ali a gente descreve que tarefas ou subprojetos o campus desenvolveu para atender aqueles objetivos, aí o estágio de conclusão, o que está iniciando, que está em andamento, o que já foi concluído; se tá em andamento, qual foi o percentual, e que estágios nós estamos”* (informação verbal).

O Entrevistado CC1 acrescentou que, para a Universidade afirmar ter alcançado determinado objetivo faz-se necessário que ele *“seja modificado lá no GpWeb, lá nas suas ações transformadoras (MITs/tarefas), se o comitê do Campus não está atento a isso, se ele não enxergou que esse evento vai sanar isto, isso é pessoal, o software não faz, alguém do Campus tem que perceber e dizer: olha tal ação vai contribuir para quê?”* (informação verbal).

Para uma análise detalhada de como ocorrem os trabalhos nas comissões foram extraídos dos relatórios de acompanhamento (2018 e 2020) os níveis de realização dos projetos. Os projetos são as ações que foram planejadas para atingir os objetivos, de cada projeto desdobram-se os MITs/tarefas, a realização destas tarefas que define a conclusão do projeto, e apenas quando todos os projetos relacionados ao objetivo é finalizado ele será assinalado como concluído.

Para fins de análise, a Tabela 2 relaciona os câmpus e pró-reitorias respondentes, com seus percentuais de projetos não iniciados, divulgados nos relatórios como 0% de desenvolvimento, na terceira coluna indica o fator apontado pelo respondente como dificuldade para execução do lançamento no GpWeb.

Tabela 2 Lançamento da Realização dos Projetos no GpWeb x Dificuldade apontada pelo entrevistado

<b>Comitê</b>	<b>% Projetos não iniciados (Rel. 2018)</b>	<b>% Projetos não iniciados (Rel. 2020)</b>	<b>Principal Dificuldade Apontada (entrevistas)</b>
<b>CS1</b>	indisponível	51	Orçamento (1)
<b>CS2</b>	indisponível	87	Nova realidade (2)
<b>CS3</b>	indisponível	87	Coordenação (2)
<b>CS4</b>	indisponível	93	Recursos Humanos (4)
<b>CA1</b>	98	67	Recursos Humanos (4)
<b>CA2</b>	63	53	Nova realidade (2)
<b>CA3</b>	100	100	Coordenação (2)
<b>CA4</b>	68	26	Recursos Humanos (4)
<b>CA5</b>	38	38	Recursos Humanos (4)
<b>CA6</b>	27	27	Treinamento (1)
<b>CA7</b>	88	0	Periodicidade (1)

Fonte: Documentos constantes no site da Universidade, 2020. Elaborado pelas autoras.

Para a compilação dos dados apresentados na Tabela 2 foi realizada análise das entrevistas em que as dificuldades foram apresentadas. A dificuldade mais

recorrente entre os entrevistados foi a falta de recursos humanos para atender as demandas do cotidiano e realizar os lançamentos no GpWeb, sendo apontada por 4 entrevistados. A falta de coordenação foi apontada por 2 entrevistados como fator principal para não utilizarem o GpWeb. Outros 2 entrevistados atribuem a falta de lançamento ao fato de vivenciarem uma realidade diferente, que não condiz totalmente com os projetos cadastrados no GpWeb. Observa-se que os resultados relacionados as dificuldades apresentadas coadunam com os dados apresentados na pesquisa de Teixeira et al., 2018.

Os entrevistados CA3 e CA6, das quais os câmpus não avançaram nos seus lançamentos de curto prazo e atribuem, respectivamente, falta de comprometimento da gestão do Campus e falta de treinamento para utilizar o sistema. De acordo com o Entrevistado CA3 *“faltou conduzir, então não faltou só preencher faltou a condução do processo.”*, e, de acordo com o Entrevistado CA6, *“não foi feito nenhum lançamento porque não teve capacitação do pessoal para fazer isso, mesmo a gente insistindo com o treinamento, que [citou o local, referindo-se a equipe da sede administrativa] viesse, mas [local] agendava o treinamento e a gente ficava aguardando”* (informações verbais).

Cada respondente, portanto, defendeu sua motivação e descreveu sua realidade com o intuito de justificar não terem utilizado o software GpWeb. O entrevistado CS4 faz um alerta para as variações que podem ocorrer no processo de implementação de um mecanismo de controle *“acho que a universidade ganha com esses instrumentos, mas tem que ter uma noção de que esses instrumentos não são acabados, no sentido de falíveis ou infalíveis, implementar e vai dar certo, porque ali tem um ser humano que tá por trás para tocar isso”* (informação verbal).

Nas suas falas os entrevistados demonstraram tanto conhecimento do PEU, quanto da importância do software GpWeb como instrumento de controle do PEU. O Entrevistado CA7, unidade que lançou 100% dos projetos no GpWeb, chamou atenção para a importância das reuniões como possibilidade de melhoria do processo *“nós ainda hoje não avançamos para o nível de maturidade onde este comitê se reúna com mais frequência”*, o entrevistado menciona que as reuniões acontecem com intervalo de 6 meses a 1 ano, e complementa *“nós ainda não conseguimos avançar para esse estágio de realmente exercer esse papel de monitoramento e controle”* (informação verbal).

A realização de reuniões para acompanhamento dos objetivos foi citada principalmente pelos membros dos comitês setoriais. Os entrevistados consideram que a Universidade tem atingido os objetivos das quais se propôs no PEU e a forma de percepção tem se dado principalmente por meio de reuniões, conforme os apontamentos elencados no Quadro 4.

Quadro 4 Controles Interativos identificados nas Entrevistas

Trechos das Entrevistas		
Entrevistado	Forma de acompanhamento?	Atingiu objetivos do PEU?
CS1	<i>“durante algumas reuniões com gestores dos Campus, tem sido feito algumas cobranças”</i>	<i>“não todos, os que foram assim possíveis, os que foram realmente concretos, sim.”</i>
CS2	<i>“tudo na base de reunião, como a gente tem reunião semestral”</i>	<i>“os objetivos que envolve financeiro e orçamentário é mais complicado (...) mas assim, em termos de conversa de</i>

		<i>planejamento, de ah vamos fazer, está caminhando.”</i>
CS3	<i>“tinha várias reuniões onde era cobrado, ‘cadê a demanda’ (...) essas demandas também estavam no [nome do plano]”</i>	<i>“Isso eu posso falar sem sombra de dúvidas, tem atingido (...) nenhuma das metas lá nós deixamos de atacar (...) o que faltou foi apenas alimentar o sistema.”</i>

Fonte: Elaborado pelas autoras

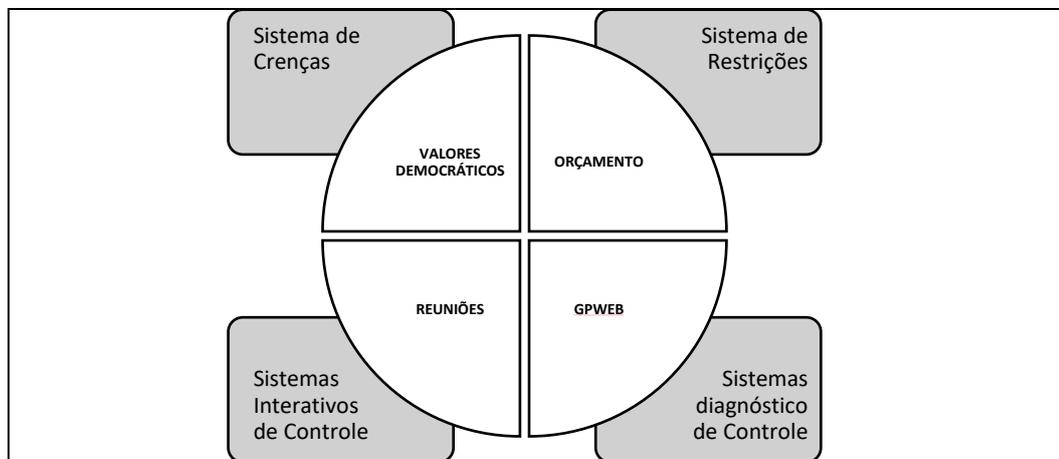
A utilização de reuniões como forma principal de acompanhamento estabelece uma força positiva de acompanhamento em que se estimula a aprendizagem e a busca por oportunidade pautadas na percepção dos envolvidos.

Esta força positiva, lado direito das alavancas de Simons, conduzem a aprendizagem e ao crescimento, porém o equilíbrio é encontrado quando se faz uso das forças restritivas, os sistemas diagnósticos de controle. As necessidades pessoais e sociais dos grupos podem, por vezes, influenciar em mudanças de estratégias e os sistemas diagnósticos servem para corrigir e evitar possíveis desvios.

A Universidade definiu no Plano quais são seus valores inegociáveis, que fazem parte da crença da Instituição, o principal valor percebido nas entrevistas foi o processo democrático pela qual a IES prioriza suas tomadas de decisões.

A principal, restrição que impossibilitou o atingimento dos objetivos, citado nas entrevistas foi o contingenciamento de orçamento, que limita a execução integral do planejamento. Na Figura 3 adaptou-se as Alavancas de Controle propostas por Simons (1995) a partir dos dados coletados pela pesquisa.

Figura 3 Alavancas de Controle da Universidade



Elaborado pelas Autoras, com base em Simons (1995).

O Sistema GpWeb apresentou-se como mecanismo disponibilizado pela instituição e em certo grau utilizado por algumas unidades da IES, as reuniões por sua vez apresentam-se como mecanismo mais presente, que não tem a prerrogativa de mensurar o nível de realização do PEU.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a investigar os artefatos de controle presentes no Planejamento Estratégico de uma Universidade Pública, identificá-los e verificar se a utilização está sendo capaz de fornecer *feedback* e reorganizar as estratégias da Instituição.

Os resultados demonstraram que os mecanismos de controle mais importantes identificados se dividem em diagnóstico e interativo, o primeiro trata-se do Sistema GpWeb, SIG disponibilizado pela Instituição para monitoramento do plano e o segundo trata-se das reuniões, momento em que os gestores e as comissões compartilham informações acerca das estratégias.

No entanto, os dados da pesquisa revelaram que, apesar do sistema ter sido planejado para diagnosticar e oferecer *feedback* das ações planejadas, ele não tem sido utilizado/alimentado pelos membros das comissões. Dentre os motivos apresentados, destaca-se: falta de recursos humanos, nova realidade, coordenação, treinamento, periodicidade e contingenciamento de orçamento.

As novas realidades das quais as unidades se referem são acerca de demandas que não existiam a época do planejamento e que hoje não se encaixam aos objetivos e projetos para que o lançamento correto seja efetuado, revelando a não atualização do plano diante da mudança de contexto. As dificuldades de coordenação apontadas estão relacionadas as gestões locais, trata-se de adversidades específicas da condução do processo, como problemas de hierarquia e engajamento.

A falta de alimentação do sistema foi observada na maioria das unidades entrevistadas, o que permite inferir que os mecanismos de controles diagnósticos que são projetados para fornecer *feedback* e reorganizar o planejamento falham pela falta do uso. No entanto, destaca-se o importante papel desempenhado pelo sistema interativo de controle, no caso em análise: as reuniões, que podem ser amplamente exploradas e ter o uso como instrumento de controle potencializado, a partir da utilização frequente dos dados do sistema de controle diagnóstico oferecido pelo GpWeb.

Como sugestão, futuras pesquisas poderiam expandir o estudo em outras universidades que façam uso de outros mecanismos de controle do planejamento estratégico ou até mesmo do próprio GpWeb, como forma de corroborar ou não com os achados desta pesquisa.

## Referências

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977;
- CANDIDO J. L.; BARBOSA M. F. N. Uma proposta de análise do planejamento estratégico em instituições federais de ensino superior. **Polêmica Revista Eletrônica da Uerj**. v. 17, n.3, p. 93-110, julho, agosto e setembro 2017.
- CAVALIERI, A.; SOARES, T. D. L. V. A. de M.; THIOLLENT, M. **Avaliando o desempenho da Universidade**. Rio de Janeiro: PUC, 2004.
- CASTRO CASA NOVA, S. P.; NOGUEIRA, D. R.; LEAL, E. A.; MIRANDA, G. J. **TCC: Trabalho de conclusão de curso**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- DENIS, Jean-Louis; LANGLEY, Ann; ROULEAU, Linda. Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames. **Human Relations**. v. 60, n.1, p. 179–215, 2007.
- FALQUETO, J. M. Z.; HOFFMANN, V. E.; CANCELLIER, Éverton L. P. DE L.; MIRANDA JÚNIOR, N. DA S. Avaliação da implantação do planejamento estratégico em uma universidade pública: barreiras, facilitadores e eficácia. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. v. 24, n. 2, 18 set. 2019.
- FERREIRA, Aldónio; OTLEY, David. **The design and use of performance management systems**: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20, p.263–282, 2009.

FREZATTI, F.; ROCHA, W. NASCIMENTO, A. R.; JUNQUEIRA, E. **Controle gerencial**: uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico. São Paulo: Atlas, 2009.

GRZESZEZESZYN, Gilberto. **Contabilidade gerencial estratégica**: Conceito e caracterização. Revista Capital Científico, Guarapuava – PR, v. 3, n. 1, p. 09-27. Jan/dez. 2005.

JARZABKOWSKI, P.; FENTON, E. Strategizing and Organizing in Pluralistic Contexts. **Long Range Planning**. v. 39, p. 631-648, 2006.

MELO, H. A.; NICOLAU, A. M. **Artefatos da controladoria no processo de gestão**: o uso do planejamento estratégico para tomada de decisão no Brasil. BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS, v. 14, n. 3, p. 185-196, 2017.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégias**: um roteiro sobre a selva do planejamento estratégico. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. Tradução Ailton Bonfim Brandão. 2. Ed. 6. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

MORENO, T. C. B.; WALTER, S. A.; DAMKE, E. J. Sistemas de controle e alinhamento estratégico: uma análise do equilíbrio entre as alavancas de Simons e o alinhamento com a estratégia de uma instituição pública de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**. Florianópolis, p. 17-38, nov. 2017.

SIMONS, R. **Levers of control**: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal. Boston: Harvard Business Press, 1995.

SILVA, Flávia Araújo; GONÇALVES, Carlos Alberto. **O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público**. Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria. 2011, 4(3), 458-476.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. B.; PAIVA, S. C. Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: concepção, execução e monitoramento da gestão estratégica. **Revista Organizações em Contexto**. v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018.

WHITTINGTON, R. O que é estratégia. Tradução de Maria Lúcia G. L. Rosa e Marta Malvezzi Leal. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

ZABOTTO, M. A. C., & ALVES FILHO, A. G. **Elaboração e acompanhamento de planos estratégicos em uma universidade pública**: uma análise baseada na Estratégia como Prática. *Gestão & Produção*, 26(2), e2546, 2019.