

Planejamento Estratégico no Setor Público e sua Elaboração em Instituições Federais de Educação

Mariana da Silveira¹

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

mariana.dasilveira1@gmail.com

Rogério João Lunkes

Universidade de Valência/Espanha

rogeriolunkes@hotmail.com

Data do recebimento do artigo: 30/10/2017

Data do aceite de publicação: 25/04/2018

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os conteúdos dos planos estratégicos elaborados por instituições públicas. O estudo teve abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, e coleta dos dados através dos websites de 5 instituições federais de educação analisadas do Sul do Brasil. Após a coleta e análise dos planos estratégicos, eles foram confrontados com a literatura encontrada na revisão bibliográfica verificando se foram elaborados de acordo com tal literatura. Os resultados apontaram que nenhum dos cinco institutos analisados cumpriu integralmente as quatro fases do processo de elaboração do Planejamento Estratégico citadas por Oliveira (2010). A fase mais observada pelos institutos na elaboração do plano estratégico foi a Fase I – Diagnóstico Estratégico e a menos observada foi a Fase IV - Controle e Avaliação. Concluiu-se que o processo de elaboração do planejamento estratégico nos institutos federais, de forma geral, ainda está em fase de amadurecimento e nem todas as “melhores práticas” estão sendo executadas por essas instituições.

Palavras Chave: Planejamento Estratégico, Setor Público, Instituições Federais de Educação.

¹ Autor para correspondência: UFSC, Campus Reitor João David Ferreira Lima, s/n - Trindade, Florianópolis - SC, 88040-900.

Strategic Planning in the Public Sector and its Elaboration in Federal Education Institutions

ABSTRACT

This paper aims to analyze the contents of the strategic plans prepared by public institutions. The study had a qualitative approach, with a descriptive purpose, and data collection through the websites of 5 federal education institutions analyzed in the South of Brazil. After collecting and analyzing the strategic plans, they were confronted with the literature found in the bibliographic review, verifying if they were elaborated according to such literature. The results showed that none of the five institutes analyzed fulfilled the four phases of the Strategic Planning process mentioned by Oliveira (2010). The phase most observed by the institutes in the preparation of the strategic plan was Phase I - Strategic Diagnosis and the least observed was Phase IV - Control and Evaluation. It was concluded that the process of developing strategic planning in federal institutes, in general, is still in the process of maturity and not all "best practices" are being implemented by these institutions.

Key Words: Strategic Planning, Public Sector, Federal Education Institutions.

1 INTRODUÇÃO

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foram criados por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e integram a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Com a recente expansão da Rede Federal, que teve 214 instituições entregues entre 2003 e 2010 (BRASIL, 2016), com o reconhecimento e a visibilidade alcançados, aumentaram as cobranças, tanto do governo quanto da sociedade, e a necessidade de planejar suas ações institucionais para direcionar os rumos das Instituições nos próximos anos.

Waweru, Porporato e Hoque (2007) corroboram citando que as duas últimas décadas testemunharam uma crescente pressão sobre as organizações do setor público para se tornarem mais eficientes e eficazes, o que necessitou de uma grande melhoria nos seus sistemas de custos e de gestão, de modo a proporcionar informações de qualidade e oportunas.

Seguindo esta tendência, diversos Institutos Federais do Brasil tomaram a iniciativa de elaborar o planejamento estratégico de suas instituições, porém, não existe nenhum tipo de regulamentação para isso, assim, cada instituição elabora seus planos estratégicos de acordo com seus conhecimentos, estando eles de acordo com a literatura ou não.

Neste sentido, este trabalho propõe abordar a seguinte questão geral de pesquisa: como é elaborado o Planejamento Estratégico nos Institutos Federais de Educação? A pesquisa terá como foco analisar os conteúdos dos planos estratégicos elaborados confrontando com o que diz a literatura sobre o tema.

Dentre as razões que justificam a realização deste estudo, destaca-se a possibilidade de avaliar a elaboração do planejamento estratégico destas instituições quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade, visto que, por tratar-se de instituições públicas, a elaboração do plano demanda utilização de recursos públicos, seja por meio de gastos com deslocamento para reuniões, pagamento de diárias aos servidores envolvidos nas equipes organizadoras, contratação de consultorias, e mesmo o custo de oportunidade no desvio de um servidor de suas atividades principais para participar da elaboração do plano.

Apesar de haver alguns estudos recentes sobre planejamento estratégico em instituições públicas, foram identificados poucos estudos aplicados em Institutos Federais de

Educação, com isso, esta pesquisa se justifica por acrescentar entendimento e ampliar a experiência sobre a avaliação de desempenho neste tipo de instituição.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, serão abordados os conceitos chaves sobre planejamento estratégico, planejamento estratégico no setor público e tipos de planejamento estratégico comumente utilizados no setor público, bem como serão apresentados estudos anteriores sobre o tema.

2.1 Planejamento Estratégico

Planejar estrategicamente consiste em combinar as oportunidades oferecidas pelo ambiente externo às condições internas da empresa, identificando e destacando os pontos fortes e fazendo com que os pontos fracos não prejudiquem, de modo a satisfazer seus objetivos futuros.

Ansoff (1977 apud SILVA; GONÇALVES, 2011), um dos pioneiros no estudo sobre planejamento estratégico como método efetivo de apoio à gestão, define planejamento estratégico como um processo contínuo e sistemático de formulação de estratégias que possibilita tomar decisões em bases sistemáticas, racionais, por meio de programas formais de execução, para que os resultados alcançados sejam comparados com o planejado em sistemático follow up, controle e ajustes.

Segundo Tapynos, Dyson e Meadows (2005), planejamento estratégico é o conjunto de processos adotados visando desenvolver uma série de estratégias que contribuirão para ter êxito na direção organizacional.

Mosimann e Fisch (1999) definem planejamento em sentido amplo e restrito. No sentido amplo é a definição dos objetivos a serem alcançados e dos meios a serem utilizados para que estes possam ser atingidos. Já no sentido restrito, o planejamento é um processo que envolve avaliação e tomada de decisões em cenários prováveis, visando definir um plano para atingir uma situação futura desejada, baseado em informações sobre variáveis ambientais, crenças e valores, modelo de gestão, estrutura organizacional e responsabilidade social, que configuram a situação atual da organização.

Diversos autores corroboram a ideia de que a formalização de um plano estratégico é um instrumento fundamental para uma gestão de sucesso, promovendo o desempenho

superior (PORTER, 1989; ANSOFF; McDONNELL, 1993), ou seja, um plano formal é necessário para as organizações atingirem melhores resultados, através do direcionamento de esforços para o alcance dos objetivos comuns almejados por elas.

Já para Belmiro (2001), é necessário desenvolver o pensamento estratégico antes de se formular planos, envolvendo a criatividade e intuição de qualquer participante da organização. O pensamento estratégico diz respeito a entender as constantes mudanças e incertezas que pairam sobre a empresa. “Se o pensamento estratégico estiver enraizado, o planejamento poderá ser iniciado. Planejamento é a prática de sinergia. [...] Planejamento é a metodologia e práticas que criam estruturas para o cumprimento das ideias” (BELMIRO, 2001, p. 295).

Conforme Oliveira (2010), o processo do planejamento estratégico pode ser desmembrado nas seguintes fases básicas para sua elaboração e implementação:

Fase I – Diagnóstico Estratégico: nesta fase a empresa deve buscar definir “como está”. Ela é desempenhada por meio de pessoas representativas das várias informações, que analisam e conferem todos os aspectos inerentes à realidade externa e interna da empresa. Esta fase pode ser dividida em cinco etapas: A. Identificação da visão: que é entendida como os limites que os principais responsáveis pela organização conseguem visualizar dentro de um longo período de tempo e com uma abordagem mais ampla; B. Identificação de valores: que é o conjunto dos princípios, crenças e questões éticas fundamentais da organização e que norteiam suas principais decisões; C. Análise externa: esta fase examina as ameaças e oportunidades que estão no ambiente da empresa e as melhores formas de evitar ou usufruir dessas situações; D. Análise interna: esta etapa verifica os pontos fortes, fracos e neutros da empresa. O autor explica que o ponto neutro é uma variável identificada pela empresa, mas que, não existem critérios e parâmetros de avaliação para sua classificação como ponto forte ou fraco; e E. Análise dos concorrentes: esta fase corresponde a um aspecto da análise externa, entretanto, seu tratamento deve ser detalhado, porque seu produto final identifica as vantagens competitivas da própria empresa e a dos concorrentes (OLIVEIRA, 2010).

Fase II - Missão da Empresa: determina a razão de ser da empresa e seu posicionamento estratégico. Pode ser dividida em cinco etapas: A. Estabelecimento da missão da empresa: consiste na determinação do motivo central da existência da empresa, ou seja, a quem a empresa atende com seus produtos e serviços; B. Estabelecimento de propósitos atuais e

potenciais: que correspondem à explicitação dos setores de atuação dentro da missão em que a empresa atua ou busca atuar. Referem-se tanto à produtos e serviços, quanto à segmentos de mercado; C. Estruturação e debate de cenários: que representam situações, cenários e medidas para a preparação do futuro da empresa. Devem ser montados com base nos dados e informações fornecidos pelo sistema de informações estratégicas; D. Estabelecimento da postura estratégica: é a maneira ou postura mais adequada para a empresa alcançar seus propósitos dentro da missão, considerando sua situação interna e externa atual, estabelecida na Fase I; e E. Estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas: que correspondem às grandes ações que a empresa deverá adotar para melhor interagir, usufruir e gerar vantagens competitivas no ambiente, e às grandes orientações que servirão como base de sustentação para as decisões, de caráter geral, que a empresa deverá tomar para interagir melhor com o ambiente, respectivamente (OLIVEIRA, 2010).

Fase III - Instrumentos Prescritivos e Quantitativos: nesta fase a análise fundamental é de “onde se quer chegar” e “como chegar na situação que se deseja”. Portanto, pode-se dividir esta fase em dois instrumentos conexos: 1. Instrumentos prescritivos: apresentam a explicitação do que deve ser feito pela empresa para que se direcione a obtenção dos propósitos constituídos dentro de sua missão, conforme sua postura estratégica, que são: estabelecimento de objetivos, desafios e metas; estabelecimento de estratégias e políticas funcionais (estas determinam os níveis de delegação, os quais são estabelecidos por áreas funcionais, formando a base de sustentação para o planejamento estratégico, ainda que sejam parâmetros de orientação para a tomada de decisões pela empresa como um todo); e estabelecimento de projetos e planos de ação. 2. Instrumentos quantitativos: incidem nas projeções econômico-financeiras do planejamento orçamentário, que devem estar devidamente associadas à estrutura organizacional da empresa. Estes instrumentos são necessários ao desenvolvimento dos planos de ação, projetos e atividades previstas, tornando-se essencialmente importante, devido à interligação que ocorre entre o planejamento estratégico e o operacional (OLIVEIRA, 2010).

Fase IV – Controle e Avaliação: nesta fase examina-se “como a empresa está indo” para a situação almejada. Em sentido amplo, esta função abrange processos de: avaliação de desempenho; comparação do desempenho real com os objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos; análise dos desvios dos objetivos, desafios, metas e projetos

estabelecidos; e tomada de ação corretiva, provocada pelas análises efetuadas, acompanhamento para avaliar a eficiência da ação de natureza corretiva e adição de informações ao processo de planejamento, para desenvolver os ciclos futuros da atividade administrativa. Portanto, deve-se entre outros fatores considerar dentro de uma situação adequada de custos versus benefícios (OLIVEIRA, 2010).

No entanto, Oliveira (2010) ressalta que não existe uma metodologia universal de planejamento estratégico, pois, as empresas diferem em tamanho, tipos de operações, forma de organização, filosofia e estilo de administração, com isso, a metodologia apresentada por ele deve ser adaptada às condições e realidades internas e externas da empresa onde será implementada.

2.2 Planejamento Estratégico no Setor Público

Planejamento e gestão estratégica fazem cada vez mais parte da vida das organizações do setor público em todo o mundo, baseada principalmente em experiências do setor privado (BRYSON, 2003 apud PŮČEK; ŠPAČEK, 2014).

Em relação à administração pública, uma característica específica do planejamento estratégico e gestão estratégica é a necessidade de se adaptar ao ambiente burocrático e a influências políticas, mas isso não significa ignorar os elementos de gestão estratégica (PŮČEK; ŠPAČEK, 2014).

Devido à ausência de competitividade e de outras formas de se mensurar desempenho, a percepção e o senso de utilidade de adoção do Planejamento Estratégico, como usualmente aplicado em ambientes competitivos, podem ser diferentes. Neste sentido, a utilização de Planejamento Estratégico (PE) no setor público é mais recente que na esfera privada, e, nos últimos anos, seu uso vem crescendo gradualmente (PEREIRA, 2006).

Giacobbo (1997), pesquisando sobre a motivação de organizações públicas para implementação de Planejamento Estratégico, apontou como um dos motivos acabar com a descontinuidade administrativa gerada pela troca da administração. Em vários órgãos públicos, a troca de gestão acarreta a falta de continuidade nos projetos em andamento, gerando assim desperdício de dinheiro público.

Por se tratar de um tema relativamente novo na esfera pública, o tema pode gerar certa resistência. Um fator presente em muitas instituições públicas que dificulta a

implementação do Planejamento Estratégico é a burocracia, cujas características fortes são: impessoalidade nas relações, divisão de responsabilidade, hierarquia formal, dificuldade de demissão, resistência a mudanças etc. (PEREIRA, 2006).

Outras características citadas por Giacobbo (1997) que também estão presentes nas instituições públicas e dificultam a implementação do Planejamento Estratégico são: fidelidade ao passado, modelo de gestão centralizado, lentidão no processo decisório, imobilismo, privilégios estabelecidos etc. O autor também afirma que, devido à estrutura complexa e ao rigor burocrático nessas instituições, “a formalização do processo de planejamento (cronograma, manuais, definição de responsabilidades) e dos planos é muito importante e requer cuidados especiais para não comprometer o próprio processo de planejamento” (GIACOBBO, 1997, p. 86).

Apesar de existirem certas limitações na aplicação do Planejamento Estratégico em órgãos públicos, visto que o foco não é lucro nem busca de vantagens competitivas, este tema tem sido muito difundido nos últimos tempos, pois a excelência na prestação dos serviços ao cidadão passou a ser priorizada (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Porém, mesmo com o aumento de sua utilização, ainda existe carência de estudos sobre o processo de formação do Planejamento Estratégico em instituições públicas (GIACOBBO, 1997).

2.3 Modelos de Planejamento Estratégico Utilizados no Setor Público

Em um estudo sobre a elaboração e implementação de planejamento estratégico nos tribunais de contas dos estados e municípios do Brasil, Silva e Gonçalves (2011) observaram através de sua revisão de literatura que várias instituições públicas iniciam o processo de formulação do Planejamento Estratégico usando as seguintes metodologias: Método Grumbach, Balanced Scorecard e Gerenciamento pelas Diretrizes. No Quadro 1, é possível observar quais as instituições utilizaram os referidos modelos em seus planejamentos estratégicos.

Quadro 1 – Modelos de planejamento estratégico utilizado pelas instituições

Modelo	Instituições que Utilizaram
Método Grumbach	Banco do Brasil, Exército Brasileiro, Ministério Público do Estado da Bahia e de Goiás, Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal etc. (GRUMBACH, 2000).
<i>Balanced Scorecard</i>	Cidade de Charlotte (EUA) e Estado do Rio Grande do Sul (Kaplan, 2011), Embrapa (GALAS; FORTE, 2004), Inmetro (GODINHO, 2005), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (FRESNEDA, 2011) e Tribunal de Contas da União (2008).
Gerenciamento pelas diretrizes	Tribunal de Justiça de Minas Gerais e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) (2011).

Fonte: adaptado de Silva e Gonçalves (2011).

O Método de Planejamento Estratégico com apoio de Cenários Prospectivos – Método Grumbach - foi desenvolvido por Raul Grumbach em 1996 e é fundamentado em outras técnicas, como brainstorming, Método Delphi, Método de Impactos Cruzados, Teorema de Bayes, situação de Monte Carlo (análise da interdependência de variáveis e construção de diversos cenários) Teoria dos Jogos (análise de parcerias estratégicas) etc. (SILVA; GONÇALVES, 2011).

O Balanced Scorecard (BSC) é uma metodologia de gestão estratégica desenvolvida por Kaplan e Norton em princípios da década de 1990 para o monitoramento do desempenho das estratégias implantadas. No modelo geral, a análise da estratégia é agrupada em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos de negócio interno e

aprendizagem/crescimento, incluindo, assim, os ativos tangíveis e intangíveis (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Por sua vez, o Gerenciamento pelas Diretrizes - GPD, cuja filosofia é de origem japonesa, está pautado na concepção de que os resultados são conseguidos pela atuação criativa e dedicada das pessoas, focalizando o esforço de todos. O método de gerenciamento do GPD é o ciclo PDCA (em inglês, Plan-Do-Check-Act), que aborda o planejamento (estabelecimento das diretrizes e metas), execução dos planos de ação, monitoramento dos resultados atingidos e análise dos desvios entre estes e as metas propostas. Assim, são determinadas as causas e medidas a serem tomadas (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Por fim, Silva e Gonçalves (2011) citaram ainda que o GPD também pode ser aplicado em conjunto com o BSC, de forma complementar, como exemplo do Tribunal de Contas da União (2008) e da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul (2011). O BSC é usado para formulação do plano de longo prazo e, complementarmente, o GPD atua no desdobramento de objetivos institucionais em individuais para todos os membros da organização no plano anual.

2.4 Estudos Anteriores

O estudo de Marcelino (2002) descreveu e analisou a experiência pioneira de desenvolvimento de um processo de planejamento e administração estratégica no Palácio do Planalto. O processo, que se iniciou em março de 1995, ainda estava em prosseguimento até durante a realização do estudo, sendo considerado pelo autor como um exemplo raro de continuidade administrativa na Administração Pública Federal. O autor constatou que nestes quatro anos de experiência, a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) alcançou alguns resultados concretos: 98,5% de execução orçamentária (um recorde na Esplanada dos Ministérios), 91,3% das ações, metas, projetos e programas executados, redução do pessoal e estrutura administrativa em mais de 50% e uma economia estimada em mais de R\$ 100 milhões durante os quatro anos.

O trabalho de Ventura e Pereira (2010) teve como objetivo analisar o desenvolvimento do Planejamento Estratégico que estava sendo efetuado no Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina, bem como avaliar os resultados parciais alcançados nas diferentes etapas que fazem parte do processo. Os resultados mostraram que houve um foco na questão estratégica Infraestrutura, que já contava com recursos

advindos de fontes externas (Programa REUNI). Nas outras questões estratégicas, denominadas Recursos Humanos, Pesquisa e Extensão e Ensino, o envolvimento da comunidade e dos responsáveis foi insuficiente para o alcance das metas desejadas. Os autores relataram que as ações que visavam alterar comportamentos ou o clima organizacional encontraram mais dificuldades para serem implantadas do que ações ligadas às alterações no ambiente físico ou de ordem financeira.

Silva e Gonçalves (2011) estudaram e descreveram como ocorre o processo de formulação e implementação do Planejamento Estratégico nos tribunais de contas dos estados e municípios do Brasil. Os resultados apontaram a existência de fortes crenças das equipes quanto à efetividade da prática regular do “Planejamento Estratégico” no sentido de promoverem melhor alinhamento estratégico geral. Os autores constataram que as instituições pesquisadas ainda estão em fase de aquisição de aprendizagem dessa instrumentalização, principalmente no que tange à execução das ações propostas no planejamento.

Por fim, em uma pesquisa cujo objetivo foi descrever o processo de adoção do planejamento estratégico nos Tribunais de Contas brasileiros sob a ótica da Nova Sociologia Institucional, Silva e Mário (2015) verificaram que esse processo, por ainda ser recente para grande parte dos Tribunais, está em fase de amadurecimento e nem todas as melhores práticas vêm sendo observadas, restando ainda algumas barreiras a serem superadas para colocar o sistema de planejamento e monitoramento operando efetivamente. Observaram ainda vários aspectos do isomorfismo no processo de formulação e na definição da metodologia de monitoramento, como o fato de a quase totalidade dessas organizações usar o balanced scorecard.

Assim, percebe-se que os resultados encontrados pelos estudos anteriores reforçam as ideias identificadas na revisão de literatura de que, apesar de existirem dificuldades no processo de elaboração e implementação, o planejamento estratégico está cada vez mais presente na gestão das instituições públicas.

3 METODOLOGIA

O enquadramento metodológico da pesquisa é exposto no Quadro 2, considerando os critérios de lógica da pesquisa, abordagem, estratégia, objetivo e coleta de dados.

Quadro 2 – Enquadramento metodológico

Critério	Classificação
Lógica da Pesquisa	Dedutiva
Abordagem da Pesquisa	Qualitativa
Estratégia da Pesquisa	Bibliográfica
Objetivo da Pesquisa	Descritiva
Coleta de dados primários	Análise Documental

Fonte: Elaborado pelos autores (2017)

Para verificar como ocorre o processo de elaboração do Planejamento Estratégico em instituições do setor público, foi realizada pesquisa documental de informações contidas nos planos estratégicos dos Institutos Federais de Educação da região Sul do Brasil disponíveis nos websites das instituições. As unidades de análise são os planos estratégicos elaborados pelas seguintes instituições: Instituto Federal do Paraná, Instituto Federal de Santa Catarina, Instituto Federal Catarinense, Instituto Federal do Rio Grande do Sul, Instituto Federal Farroupilha e Instituto Federal Sul-Rio-Grandense. Os planos foram analisados comparando o que foi feito pelos Institutos com o que diz a metodologia apresentada por Oliveira (2010).

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Após a consulta nos websites das seis instituições analisadas, observou-se que cinco delas elaboraram o planejamento estratégico, tendo o IFC como pioneiro no ano de 2013, e que o ciclo de planejamento foi de 5 anos, conforme demonstrado no Quadro 3. O IFC foi o único que apresentou um documento único do planejamento estratégico, as demais instituições os apresentaram como parte do seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. O Instituto Federal Sul-Rio-Grandense apresentou seus objetivos estratégicos e metas dentro do PDI, porém, não destinou uma seção específica de “planejamento estratégico”, deste modo, foi retirado da análise por não ser possível a comparação com os demais institutos e com a literatura.

Quadro 3 – Ciclo de planejamento

Instituição	Ciclo de Planejamento
Instituto Federal Catarinense – IFC	2013 – 2017
Instituto Federal Farroupilha – IFFar	2014 – 2018
Instituto Federal do Paraná – IFPR	2014 – 2018
Instituto Federal do Rio Grande do Sul – IFRS	2014 – 2018
Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC	2015 – 2019

Fonte: Dados da pesquisa

Em sua elaboração, os planos, de forma geral, apresentam a metodologia utilizada, a concepção estratégica (missão, visão e valores e/ou princípios), a análise do ambiente interno e externo - análise SWOT, a definição dos objetivos estratégicos, as metas e indicadores. Três instituições apresentaram o mapa estratégico na metodologia do BSC (exceto IFPR e IFRS), que foi uma das metodologias apresentadas como mais utilizadas por instituições públicas no processo de formulação do planejamento estratégico (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Quanto às perspectivas dos mapas estratégicos desses institutos, elas foram adaptadas BSC e os três institutos apresentaram o mapa com três perspectivas, com certa similaridade entre elas: **IFC** – Atuação Institucional, Processos Internos, e Recursos; **IFFar** – Aluno, Processos Internos, e Pessoas e Infraestrutura; **IFSC** – Alunos e Sociedade, Processos, e Pessoas e Conhecimento.

No Quadro 4 foram comparados os planos elaborados pelos institutos com a Fase I e suas cinco etapas, propostas por Oliveira (2010).

Quadro 4: Fase I – Diagnóstico Estratégico

Instituto	IFC	IFFar	IFPR	IFRS	IFSC
Etapas					
Identificação da visão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Identificação de valores	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Análise externa	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Análise interna	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Análise dos concorrentes	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Dados da pesquisa

A visão descrita pelos institutos apresentou certa similaridade, eles almejam ser instituições de “referência” e “excelência em educação”. Apenas o IFC deixou claro que almeja ser referência em educação profissional, científica e tecnológica dentro do estado em que atua. Os valores mais destacados pelos institutos são ética, compromisso social, qualidade e excelência em educação e democracia. O IFFar e o IFSC não fizeram as análises internas e externas e nenhum dos institutos fez a análise dos concorrentes.

A Missão determina a razão de ser da instituição e seu posicionamento estratégico. Segundo Oliveira (2010), a Missão da Empresa está contida na Fase II do planejamento e pode ser dividida em cinco etapas. No Quadro 5 foram comparados os planos dos institutos analisados com as etapas propostas pelo autor.

Quadro 5: Fase II - Missão da Empresa

Instituto	IFC	IFFar	IFPR	IFRS	IFSC
Etapas					
Estabelecimento da missão da empresa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Estabelecimento de propósitos atuais e potenciais	Não	Não	Não	Não	Não
Estruturação e debate de cenários	Não	Não	Não	Não	Não
Estabelecimento da postura estratégica	Não	Não	Não	Não	Não
Estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Dados da pesquisa

A etapa estabelecimento da missão da empresa foi observada em todos os planos. A missão descrita por estes institutos apresenta redação bem semelhante, que consiste basicamente em “oferecer educação pública, gratuita e de qualidade”. Isso se justifica por serem instituições públicas criadas pela mesma lei e com a mesma finalidade, ou seja, têm a mesma razão de existir. As demais etapas não foram identificadas nos planos estratégicos.

O Quadro 6 demonstra se os institutos apresentaram instrumentos prescritivos e quantitativos, correspondentes à Fase III citada por Oliveira (2010).

Quadro 6: Fase III - Instrumentos Prescritivos e Quantitativos

	IFC	IFFar	IFPR	IFRS	IFSC
Instrumentos prescritivos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instrumentos quantitativos	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Dados da pesquisa

Os instrumentos prescritivos explicitam o que deve ser feito pela empresa para que se alcancem os propósitos constituídos dentro de sua missão, de acordo com sua postura estratégica. São instrumentos prescritivos o estabelecimento de objetivos, desafios e metas; estabelecimento de estratégias e políticas funcionais; e estabelecimento de projetos e planos de ação (OLIVEIRA, 2010). As cinco instituições apresentam ao menos um instrumento prescritivo. Por sua vez, os instrumentos quantitativos relacionam-se com as projeções econômico-financeiras do planejamento orçamentário, que devem estar associadas à estrutura organizacional da empresa (OLIVEIRA, 2010). Nenhum instituto apresentou instrumentos quantitativos. Isso relaciona-se com o fato de o orçamento dos institutos federais ser definido anualmente pela Lei Orçamentária Anual – LOA e depender de diversos fatores, como a quantidade de alunos matriculados, não sendo possível fazer projeções a longo prazo.

Por fim, na Fase IV – Controle e Avaliação, examina-se “como a empresa está indo” para alcançar a situação almejada. Em sentido amplo, estão compreendidos nesta fase os processos de avaliação de desempenho; comparação do desempenho real com o que foi planejado; análise dos desvios; e tomada de ação corretiva, baseada nas análises

efetuadas, acompanhamento para avaliar a eficiência da ação de natureza corretiva e adição de informações ao processo de planejamento, para desenvolver os ciclos futuros da atividade administrativa (OLIVEIRA, 2010). Somente o IFSC apresentou indicadores de desempenho que possibilitam fazer o monitoramento do plano.

Confrontando os resultados com a literatura, é possível observar que nenhum dos cinco institutos analisados cumpriu integralmente as quatro fases do processo de elaboração do Planejamento Estratégico citadas por Oliveira (2010). No entanto, o próprio autor ressalta que não existe uma metodologia universal de planejamento estratégico e que ela deve ser adaptada às condições e realidades internas e externas da empresa onde será implementada (OLIVEIRA, 2010). As diferenças estruturais e ambientais entre as instituições públicas e privadas são notórias e podem ter influenciado na escolha da metodologia para elaboração do planejamento estratégico.

Contudo, algumas etapas que não foram observadas pelos institutos poderiam contribuir com a gestão eficiente dos recursos públicos e atingimento dos objetivos estratégicos da instituição, mesmo em momentos de crise econômica. Por exemplo, estruturar e debater cenários proporcionaria aos gestores subsídios para tomada de decisão mais rápida e precisa no caso de cortes orçamentários. Assim como citado por Mosimann e Fisch (1999), o planejamento, no sentido restrito, é um processo que envolve avaliação e tomada de decisões em cenários prováveis, visando definir um plano para atingir uma situação futura desejada.

Uma outra característica do setor público em relação à implantação do plano, é que o planejamento estratégico está estreitamente relacionado às mudanças organizacionais. Estas mudanças implicam na alteração no padrão de atividades dos agentes envolvidos no processo, o que, naturalmente, cria resistências. Pereira (2006) cita que a burocracia, cujas características principais são impessoalidade nas relações, divisão de responsabilidade, hierarquia formal, dificuldade de demissão, resistência a mudanças etc., é um fator presente em muitas instituições públicas e dificulta a implementação do planejamento estratégico.

Os resultados obtidos vão ao encontro com o observado por Silva e Mário (2015), que verificaram que o processo de planejamento estratégico, por ainda ser recente para grande parte das instituições públicas, está em fase de amadurecimento e nem todas as melhores

práticas vêm sendo observadas, restando ainda algumas barreiras a serem superadas para colocar o sistema de planejamento e monitoramento operando efetivamente.

5 CONCLUSÃO

Planejar estrategicamente objetiva direcionar os rumos da instituição e dar a ela sustentabilidade apontando para respostas de questões fundamentais como: Onde estamos? Onde queremos chegar?

Entretanto, os resultados serão mais factíveis na medida em que o processo tenha monitoramento contínuo e integrado, utilizando-se a legitimação constante dos indicadores, das metas e da relevância atribuída a cada um deles. Planejamento e controle devem andar juntos, pois, para mensurar se os objetivos estratégicos foram atingidos, é preciso fazer um acompanhamento contínuo do plano. Além do monitoramento, o sucesso do planejamento depende também da capacidade de execução do que foi planejado, e deve contar com o comprometimento de todos.

Assim, conclui-se que o processo de elaboração do planejamento estratégico nos institutos federais, de forma geral, ainda está em fase de amadurecimento e nem todas as “melhores práticas” estão sendo executadas por essas instituições. Neste sentido, e frente aos resultados encontrados, entende-se que as quatro instituições estudadas que não apresentaram indicadores de desempenho devem elaborar mecanismos de monitoramento de seus planos estratégicos, para que se observe se os objetivos estão sendo atingidos.

Deste modo, o objetivo do estudo foi alcançado ao analisar o planejamento estratégico elaborados pelas instituições frente à literatura. No campo teórico este artigo contribui para o desenvolvimento de outros estudos na área de planejamento estratégico e avaliação de desempenho no setor público, podendo ser analisado de que forma estes planejamentos contribuíram na gestão destas instituições.

REFERÊNCIAS

ANSOFF, I.; McDONNELL, E. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

BELMIRO, J. **Estratégias emergentes**. In: CAVALCANTI, M. Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação. São Paulo: Pioneira 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>. Acesso em 12 de janeiro 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.** Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em 12 de janeiro 2016.

INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE – IFC. **Planejamento Estratégico 2013-2017.** Disponível em: <<http://ifc.edu.br/2014/12/30/planejamento-estrategico-ifc/>>. Acesso em 12 de janeiro 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA – IFSC. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019.** Disponível em: <http://pdi.ifsc.edu.br/files/2015/07/Capitulo_3.pdf>. Acesso em 02 de janeiro 2017.

INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ – IFPR. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2017.** Disponível em: <<http://reitoria.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2014/10/PDI-2014-2018-Vers%C3%A3o-Final-1.pdf>>. Acesso em 02 de janeiro 2017.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – IFRS. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018.** Disponível em: <http://ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/20150261522458420150126-pdi_2014_2018_versao_final_-_sem_res.pdf>. Acesso em 02 de janeiro 2017.

INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA – IFFar. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2017.** Disponível em: <http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/midias/arquivos/2015324151055989pdi_14_18pdf.pdf>. Acesso em 02 de janeiro 2017.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE – IFSUL. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2017.** Disponível em:

<<http://www.ifsul.edu.br/plano-de-desenv-institucional/item/85-pdi>>. Acesso em 02 de janeiro 2017.

GIACOBBO, M. **O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas**. Revista do TCU, Brasília, v. 28, n.74, out./dez. 1997.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica**. São Paulo: Bookman, 2003.

MARCELINO, G. F. **Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto**. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 4, p. 107-124, 2014.

MOSIMANN, C. P.; FISCH, S. **Controladoria: seu papel na administração de empresas**. 2. ed. São Paulo: Frase, 1999.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, S. C. S. **O planejamento estratégico em organizações públicas: um estudo de caso das organizações militares prestadoras de serviço**. In: XI Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala. 2006.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PŮČEK, M.; ŠPAČEK, D. **Strategic Public Management-Selected Experiences with BSC Implementation**. Transylvanian Review of Administrative Sciences, v. 10, n. 41, p. 146-169, 2014. Disponível em: <<http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/161>>. Acesso em 12 de janeiro 2016.

SILVA, F. A.; GONÇALVES, C. A. **O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público**. Revista de Administração da UFSM, v. 4, n. 3, p. 458-476, 2011. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/3833>>. Acesso em 12 de janeiro 2016.

SILVA, F. A.; MÁRIO, P. C. **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.

TAPYNOS, E.; DYSON, R. G.; MEADOWS, M. **The impact of performance measurement in strategic planning.** International Journal of Productivity and Performance Management, v. 54, n. 5/6, p. 370-384, 2005. Disponível em: <<http://www-emeraldinsight-com.ez46.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1108/17410400510604539>>. Acesso em 12 de janeiro 2016.

VENTURA, A. B.; PEREIRA, A. A. A. **Planejamento estratégico em instituições públicas de ensino:** estudo de caso aplicado ao centro de ciências agrárias da UFSC. In: X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur, Mar del Plata, 2010.

WAWERU, N.; PORPORATO, M.; HOQUE, Z. **Performance Measurement Practices in Canadian Government Departments: A Survey.** In: AAA 2008 MAS Meeting Paper. 2007. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1003813>