

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: UMA ANÁLISE DE CENÁRIO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL) COMO SUPORTE PARA EXECUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)

¹Gilmar Sarmiento da Silva Junior 
²Paulo da Cruz Freire dos Santos

Resumo

Objetivo do estudo: O presente trabalho tem como finalidade analisar variáveis organizacionais que influenciam diretamente o planejamento estratégico da Pro-Reitoria Estudantil (PROEST) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) através de ferramentas gerenciais de construção de cenário.

Metodologia: A pesquisa se caracteriza como exploratória e aplicada com a utilização de levantamentos documentais, bibliográficos, questionários e entrevistas com o corpo técnico, gestor e discentes em uma análise transversal quali-quantitativa com enfoque no cenário a partir da matriz SWOT e levantamento de ações prioritárias na perspectiva do público-alvo.

Originalidade: A Aplicação de ferramentas de análise de cenário, utilizando a matriz SWOT como norteador e delimitador do planejamento das ações a serem desenvolvidas pela UFAL, possibilita uma nova percepção da unidade acadêmica frente as situações-problema e enfoque gerencial.

Principais Resultados: Os discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, público-alvo da política, vislumbram um maior número de ações voltadas ao repasse direto de recursos, que se justifica devido às dificuldades enfrentadas diariamente por esses discentes que utilizam esses recursos para manutenção das suas atividades na Universidade e no sustento próprio e de sua família; por outro lado, a matriz SWOT apresenta um cenário de debilidade ofensiva onde a unidade não possui capacidade organizacional interna referente à totalidade do atendimento das ações do PNAES.

Contribuições Teóricas: A adoção de ferramentas para análise de cenário possibilita a integração entre planejamento e operação quanto ao processo estratégico na construção do planejamento plurianual com o uso de configurações e conscientização de características para uma deliberação eficaz, incluindo os melhores caminhos após análise do diagnóstico organizacional.

Palavras-Chave: Planejamento. Plano de Assistência Estudantil. Estratégia.

¹ Universidade Federal de Alagoas - UFAL, Alagoas, (Brasil). E-mail: junior.sarmiento@gmail.com Orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-6268-0767>

² Universidade Federal de Alagoas - UFAL, Alagoas, (Brasil). E-mail: paulodacruzfreire@gmail.com Orcid id: [paulodacruzfreire@gmail.com](https://orcid.org/0000-0002-7633-9807) Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-7633-9807>

**STRATEGIC PLANNING IN THE STUDENT ASSISTANCE PUBLIC POLICY: A
SCENARIO ANALYSIS AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF ALAGOAS (UFAL) AS
SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PLAN FOR STUDENT
ASSISTANCE (PNAES)**

Abstract

Objective: The present study had the purpose of analyzing variables that directly influence the strategic planning of the Pro-Rectorry Student (PROEST) of the Federal University of Alagoas (UFAL) using scenario building management tools.

Methodology: The research is exploratory and applied with the use of survey, documentary, bibliographic, questionnaires and interviews with the civil servants, managers and students in a quali-quantitative cross-sectional analysis with scenario focusing on the scenario from the SWOT matrix and survey of priority actions from the perspective of the target audience

Originality: The application of scenario analysis tools, using the SWOT matrix as a guide and delimiter of the planning of actions to be developed by the UFAL, enables a new perception of the academic unit in relation to problem situations and management focus.

Main results: Students in a situation of socioeconomic vulnerability glimpse a greater amount of actions aimed at direct transfer of resources, which is justified due to the difficulties faced daily by these students who use these resources to maintain their activities at the University and in self and family support; on the other hand, the SWOT matrix presents a scenario of offensive weakness where the unit does not have internal organizational capacity related to the totality of PNAES actions.

Theoretical Contributions: The adoption of scenario analysis tools enables the integration between planning and operation of the strategic process in the construction of multiannual planning with the use of configurations and awareness of characteristics for effective deliberation, including the best paths after organizational diagnosis analysis.

Keywords: Planning. Student Assistance Plan. Strategy.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN ESTUDIANTIL: UN ANÁLISIS DE ESCENARIOS EN LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL) COMO SOPORTE PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL (PNAES)

Resumen

Objetivo del trabajo: El presente trabajo tiene como objetivo analizar las variables organizativas que influyen directamente en la planificación estratégica de la rectoría estudiantil (PROEST) de la Universidad Federal de Alagoas (UFAL) a través de herramientas de gestión de la construcción de escenarios.

Metodología: La investigación se caracteriza por ser exploratoria con el uso de documentales, bibliográficos, cuestionarios y entrevistas con el personal, gerentes y estudiantes en un análisis transversal cuantitativo cualitativo centrado en el escenario de la matriz SWOT y encuesta de acciones prioritarias en el campo.

Originalidad: La aplicación de herramientas de análisis de escenarios, utilizando la matriz SWOT como guía de la planificación de acciones que desarrollará la UFAL, permite una nueva percepción de la unidad académica en relación con las situaciones problemáticas y el enfoque de gestión.

Principales resultados: Los estudiantes en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica prevé una mayor cantidad de acciones dirigidas a la transferencia directa de recursos, lo cual se justifica debido a las dificultades que enfrentan diariamente estos estudiantes que usan estos recursos para mantener sus actividades en la Universidad y apoyo familiar; Por otro lado, la matriz SWOT presenta un escenario de debilidad ofensiva donde la unidad no tiene capacidad organizativa relacionada con la totalidad de las acciones de PNAES.

Contribuciones teóricas: La adopción de herramientas de análisis de escenarios permite la integración entre la planificación y la operación del proceso estratégico en la construcción de la planificación plurianual con el uso de configuraciones y el conocimiento de las características para una deliberación efectiva, incluidas las mejores rutas después del análisis de diagnóstico organizacional.

Palabras-Claves: Planificación. Plan de Assistência Estudantil. Estrategia.

INTRODUÇÃO

O acesso à universidade ainda é um dos grandes desafios para os estudantes brasileiros, contudo, as diversas ações de expansão da infraestrutura e execução de políticas públicas de acesso ao ensino superior, inclusive às classes socioeconômicas mais desfavorecidas, auxiliam na transformação de cenário (LEITE, 2015).

Com a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), o governo federal tentou dirimir problemas ligados à educação superior no Brasil, como: expansão, qualidade e democratização. Reverter o quadro no qual o acesso à universidade é uma opção reservada às elites, foi por muito tempo, o maior dos desafios a serem ultrapassados. Como ações efetivas, têm-se a interiorização das IFES que geram mudanças drásticas na dinâmica dos municípios e regiões próximas, catalisando o desenvolvimento humano local a partir da formação acadêmica e profissional dos próprios habitantes que não têm condições de deslocamento para outras regiões (PACHECO, 2014). Somente no Nordeste, o crescimento de ingressos nas universidades chegou a 94% (INEP/MEC, 2015). Esse dado revela os esforços realizados na tentativa de diminuir a lacuna existente no acesso ao ensino superior.

Contudo, o avanço das políticas de acesso às classes historicamente desfavorecidas trazem consigo problemas que são reflexos de uma sociedade desequilibrada quanto aos aspectos socioeconômicos. O novo perfil do estudante universitário brasileiro demanda uma atenção especial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que executam o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (decreto 7.234/2010).

Diante desses aspectos, as Pro - Reitorias Estudantis das respectivas IFES se deparam com prioridades estratégicas na assistência estudantil que outrora, praticamente, não existiam (FONAPRACE, 2010). Esse aumento exponencial da demanda e a falta de planejamento de prioridades acarretaram problemas na operacionalização das ações de curto e longo prazo. Desse modo, é essencial a adoção de uma ferramenta que possibilite ao tomador de decisão uma visão ampla sobre as variáveis que compõem a universidade,

considerando as relações entre os ambientes interno/externo e diagnóstico/perspectiva. (LEITE, 2015; CERTO, 2010; SILVA, 2013).

Assim, com objetivo de utilizar uma ferramenta teoricamente disseminada entre o setor público e com razoável grau de compreensão e aplicação entre os *stakeholders* envolvidos no processo de planejamento, a ferramenta *SWOT* foi escolhida para identificar as variáveis-chaves dentro do processo de planejamento estratégico voltado a Pro-Reitoria Estudantil (PROEST) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) com foco nas áreas de atuação elencadas pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Nesse panorama, o presente trabalho teve como motivação principal a necessidade do alinhamento estratégico entre as novas propostas voltadas aos graduandos da UFAL, tendo em vista as áreas de atuação do PNAES balizados pelo planejamento estratégico setorial, o Plano de Assistência Estudantil e o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFAL (PDI).

Como contribuição, o trabalho possibilitou a integração entre planejamento e operação quanto ao processo estratégico na construção do planejamento plurianual com o uso de configurações e conscientização de características para uma deliberação eficaz, incluindo os melhores caminhos após análise do diagnóstico organizacional (BRYSON, 2018).

REFERENCIAL TEÓRICO

A Assistência Estudantil na Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

As políticas de assistência ao estudante têm como finalidade garantir a igualdade de oportunidades aos estudantes das IFES públicas na perspectiva do direito social; proporcionar as condições básicas para sua permanência na instituição e assegurar meios necessários ao pleno desempenho acadêmico (RAASCH, 2012; GATTI; SANGOI, 2000).

A política de cotas adotadas como diretriz, no campo das ações afirmativas do governo federal, evidencia a decisão governamental de “promover a inclusão social pela educação”, item também presente no referido decreto que regulamenta o PNAES. Essa decisão política, que garante o acesso e amplia o ingresso de estudantes que vivem sob condições de vulnerabilidade e risco social, repercute diretamente nas ações da

PROEST que tem como objetivo precípua prestar apoio e atendimento aos estudantes, através de políticas que os assistam nas seguintes dimensões: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção a saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Osuna e Márquez (2000) comentam que a avaliação do processo de implementação e gestão do programa, trata-se de examinar a maneira na

qual ele é gerido e executado. É medir a capacidade de um organismo em relação à concepção, implementação, monitoramento e avaliação de programas e avaliar o grau de envolvimento dos gestores com essas tarefas, a sua atitude, a formação, organização e pessoal e a adoção de recursos para realizá-las de forma otimizada.

Para tanto é preciso conhecer as variáveis de influencia dependentes e independentes e a relação de causa/efeito entre as mesmas, ou seja, os aspectos-chaves que afetam diretamente a qualidade do Programa.

Quadro 1 – Variáveis do Plano Nacional de Assistência Estudantil

Variável	Indicador
Moradia	Oferta de residência universitária
Alimentação	Oferta de vagas para comensais
Manutenção	Oferta de bolsas permanência
Transporte	Oferta de transporte para deslocamento Intermunicipal e eventos
Saúde	Número de atendimentos e políticas de atenção a saúde
Inclusão digital	Oferta de vagas para projetos de I.D
Cultura, esporte e lazer	Oferta de oportunidades e eventos
Creche	Oferta de vagas para alunos
Apoio psicopedagógico	Número de atendimentos
Participação e aprendizagem de alunos com deficiência	Oferta de apoio para participação de congressos, seminários, eventos; quantidades profissionais para auxílio do desenvolvimento das atividades; quantidade de projetos de infraestrutura com acessibilidade

Fonte: Adaptado de Plano Nacional de Assistência Estudantil (portaria normativa nº 39 – 2007)

Assim como há variáveis para análise de medição para a política pública de assistência estudantil, também se pode analisar o desenvolvimento das áreas apontadas pelo PNAES como variáveis de desempenho do Programa pelas Pro - Reitorias Estudantis como responsáveis principais pela sua execução. As variáveis devem ser analisadas a partir do modelo da oferta x demanda tendo como critérios o grau de necessidade na perspectiva dos estudantes e maturidade dos processos referentes a cada uma das variáveis e entendimento sobre como deve ser desenvolvida cada uma das ações.

Planejamento: Conceitos e Princípios

O planejamento surgiu a partir da necessidade de atender a clientela de instituições privadas e

públicas diante das mudanças ocorridas pela globalização. É considerado como início do plano de ação que será futuramente colocado em prática onde se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da organização (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2009; BRANCO, 2014). A palavra planejamento pode ser conceituada de diversas formas, segundo muitos autores, considerando sua amplitude e abrangência. Para tanto, Steiner (1969) estabelece as cinco dimensões do planejamento:

- I. Assunto Abordado (tema): produção, pesquisa, finanças, marketing, recursos humanos etc;

- II. Elementos (fases): propósitos, objetivos, estratégias, políticas, orçamentos, normas e procedimento etc;
- III. Tempo (extensão): longo, médio ou curto prazo;
- IV. Unidade Organizacional (espaço): onde o planejamento é elaborado. Pode ser corporativo, subsidiárias, grupos funcionais, divisões e departamentos etc;
- V. Características (perfil): pode ser representada por complexidade ou simplicidade, qualidade ou quantidade, confidencial ou público, formal ou informal.

Partindo dos aspectos abordados pelas cinco dimensões anteriormente apresentadas, Oliveira (2013) afirma que planejamento pode ser conceituado como um processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.

“O processo de planejar é contínuo, composto, etapista e não linear em decorrência de haver os fatores variáveis nas organizações. Essa variabilidade é devida às pressões ambientais que a empresa tem de suportar e que são resultantes de forças externas, continuamente em alteração com diferentes níveis de intensidade de influência, bem como das pressões internas (OLIVEIRA, 2013)”.

O autor ressalta que o planejamento deve ser elaborado à luz dos princípios gerais que requerem atenção dos gestores no momento de sua elaboração.

- a) Princípio da contribuição aos objetivos – no processo de planejamento devem-se hierarquizar os objetivos estabelecidos e procurar alcançá-los em sua totalidade, tendo em vista a interligação entre eles.
- b) Princípio da precedência – corresponde à função administrativa que antecede as outras (organização, direção e controle).
- c) Princípio das influências e abrangências – provoca modificações nas características e atividades da organização.
- d) Princípio da eficiência, eficácia e efetividade – corresponde a tentativa de maximizar os resultados e minimizar as deficiências apresentadas pela organização aliando a capacidade da organização coordenar

constantemente, no tempo, esforços e energias, tendo em vista o alcance dos resultados globais e a manutenção da organização no ambiente.

Planejamento e Administração Estratégica

A administração estratégica consiste em planos da alta administração repassados ao longo de uma cadeia hierárquica bem definida para alcançar resultados consistentes tendo em vista a missão, visão, propósitos, cenários, postura estratégica, macro estratégia/macro políticas, objetivos gerais, metas e plano de ação (OLIVEIRA, 2013; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2009; PORTER, 2004; MINTZBERG, 2007).

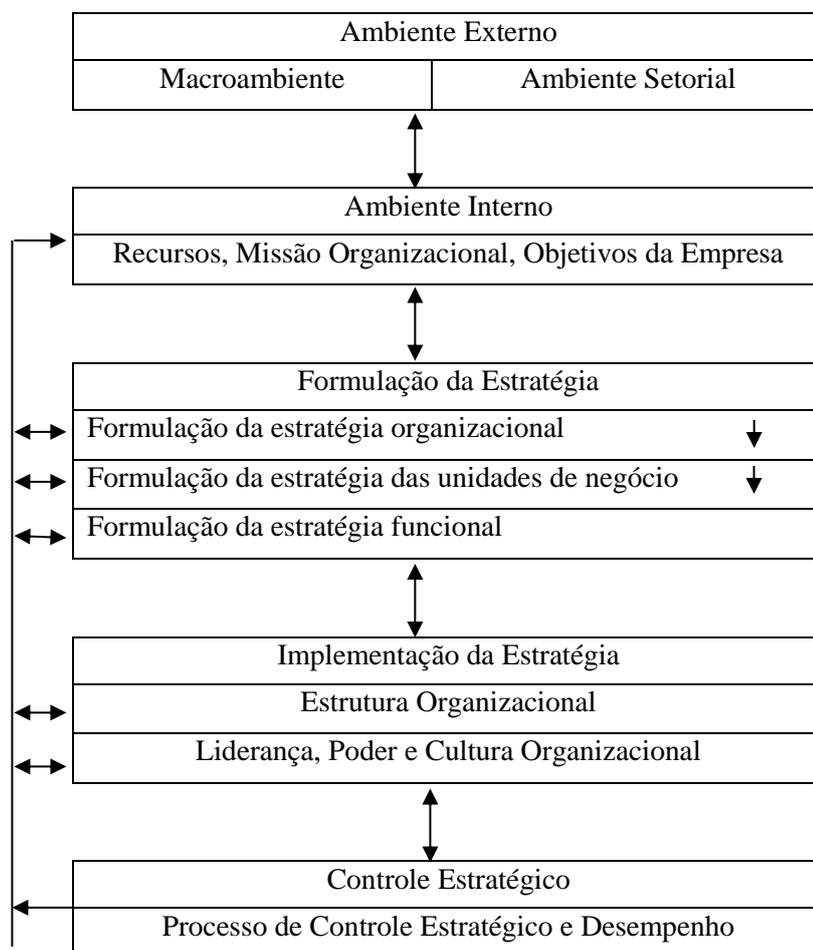
Porter (2004) destaca que os cenários constituem importante ferramenta para considerar o campo estratégico, diretrizes e postura organizacional. Já Mintzberg (2007) comenta que estratégia é uma posição entre organização e ambiente, ou seja, entre o contexto interno e externo. Entre as possíveis estratégias podem-se utilizar aspectos ambientais com base nos indicadores de ameaças e oportunidades, tendo em mente que eles devem ser metodicamente alinhados para tornar os sistemas de decisão gerencial dinâmicos principalmente quando se trata de formulação, adaptação e implementação de ações definidas pela execução dos planos estratégicos (SABBAG; COSTA, 2015).

De forma complementar, Wright, Kroll e Parnell (2009) elencam uma série de passos em que alta administração deve realizar para uma adequada administração estratégica:

1. Analisar oportunidades e ameaças ou limitações que existem no ambiente externo;
2. Analisar os pontos fortes e fracos de seu ambiente interno;
3. Estabelecer a missão organizacional e os objetivos gerais;
4. Formular estratégias que permitam à organização a melhor postura diante dos cenários internos e externos;
5. Implementar a estratégia; e
6. Realizar atividades de controle estratégico (acompanhamento de objetivos através de indicadores).

Assim, esquematicamente, o modelo proposto pelos autores é delineado conforme a figura 1:

Figura 1 – Fluxo para Elaboração do Planejamento Estratégico



Fonte: Wright, Kroll e Parnell (2009)

A administração estratégica utiliza-se conseqüentemente de um planejamento estratégico (PE) que é definido como um processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, visando o grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada onde a implementação de uma estratégia de sucesso está diretamente relacionada ao alinhamento entre estratégia, estrutura e cultura organizacional (ALMEIDA, 2010; NEIS; PEREIRA; MACCARI, 2017).

Já Almeida (2010) estabelece uma ordem distinta para os passos e modelo do planejamento estratégico, a saber:

1. Orientação – missão e visão;

2. Diagnóstico – aspectos internos, análise ambiental, campo de atuação e estratégia vigente;
3. Direção – estratégias e objetivos;
4. Viabilidade – demonstração de resultados, balanço, mutações e índices; e
5. Operacional – ações e cronograma.

Apesar das divergências entre autores, há pontos de congruência que demonstram a importância de algumas etapas indispensáveis para um bom planejamento estratégico. Vários passos desse processo são altamente interrelacionados onde cada estágio do processo de administração estratégica deve ser considerado em conjunção com os demais porque uma mudança em um dos pontos afetará outros estágios do processo. Sendo assim, as estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal,

decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por checklists e apoiada por técnicas específicas, surgindo daí o conceito de gestão estratégica, que é o conjunto de decisões que determinam o desempenho da organização no longo prazo (MINTZBERG et al, 2007; SOUZA, 2010).

Mas, o planejamento estratégico não é capaz de assegurar o sucesso por si só, pois as organizações não são um sistema fechado e independente, fazem parte de um sistema aberto onde interagem constantemente com o ambiente não controlável que pode se comportar de vários modos e cabe ao gestor adequar o planejamento a volatilidade e necessidade que esses ambientes exigem (MORGAN, 2006; ALMEIDA, 2010).

Planejamento Estratégico no Setor Público

O planejamento estratégico não deve ser considerado apenas como uma afirmação das aspirações de uma empresa, pois inclui também o que deve ser feito para transformar essas aspirações em realidade observando as mudanças de circunstâncias que modifiquem o plano original (OLIVEIRA, 2013). O planejamento estratégico tem como objetivo, portanto, posicionar de forma competitiva a organização em seu ambiente, fornecendo a direção que deve ser seguida, sendo crucial para o sucesso a longo prazo de toda organização do setor privado ou público, alocando os esforços e recursos nas posições estratégicas (BRANCO, 2014; SOUZA, 2010).

Em meados dos anos 90, no contexto das reformas do Estado brasileiro, surgiu nos órgãos públicos a nova concepção da administração gerencial caracterizada pela despolitização da administração, aliada à ênfase no conceito de eficiência governamental (MARIN, 2012; BRANCO, 2014). Essas reformas foram incentivadas pelas ideias dos autores Osborne e Gaebler (1996) conhecidas como New Public Management (NPM) com um modelo com foco nos serviços prestados e atendimento das demandas dos consumidores/cidadãos. Desta forma, a gestão pública, a introdução do planejamento estratégico faz referência ao movimento NPM, validando-o como referência para a tomada de decisão sobre como estruturar e gerir os serviços públicos transformando as estruturas administrativo-burocráticas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras (BRANCO, 2014; SILVA, 2013).

MATIAS-PEREIRA (2009) ressalta que o planejamento é uma prática essencial para administração pública devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações. A administração Pública abrange todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos. Diante da complexidade inerente ao setor público, caracterizada pela escassez de recursos e crescente cobrança da população, é essencial atuar de forma estrategicamente planejada nas instituições públicas (SILVA, 2013).

METODOLOGIA

O presente trabalho, quanto a sua natureza, pode ser classificado como aplicado, uma vez que o estudo se dirige a análise de variáveis para a aplicação do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão. Essa ferramenta poderá ser utilizada como auxílio na gestão do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Alagoas. Gerhardt e Silveira (2009, p. 35) classificam como pesquisa aplicada “aquela que gera conhecimento para aplicação prática, dirigido à solução de problemas específicos e interesses locais”.

Para condução deste estudo, foi utilizada a taxonomia de Vergara (2011). Dessa forma, essa pesquisa pode ser classificada segundo dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como exploratória, sendo uma pesquisa conduzida para explorar o problema/questão de pesquisa. Esse tipo de pesquisa é flexível e estruturado a partir das adaptações necessárias em cada cenário e percepção do pesquisador (MALHOTRA, 2011). Já Gerhardt e Silveira (2009) reforçam que a pesquisa exploratória busca uma abordagem do fenômeno pelo levantamento de informações que poderão levar o pesquisador a conhecer mais a seu respeito. Quanto aos meios, foi utilizado como procedimento o levantamento ou *survey* que pode ser descrita como obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de instrumentos de pesquisa, sendo normalmente aplicado questionários e

entrevistas com viés amostral (BEUREN, 2006; FONSECA, 2002).

A pesquisa foi dividida em duas grandes etapas:

1º ETAPA – Identificar as variáveis prioritárias na assistência estudantil a partir dos dados quantificáveis nas áreas fixadas pelo PNAES e a percepção de prioridades entre gestor x estudante

Quanto ao instrumento, foram utilizadas: documentos oficiais, entrevistas semi-estruturadas e questionário com questões fechadas. Foi aplicado um questionário para uma amostra (264) de estudantes com o perfil de vulnerabilidade socioeconômica, público-alvo do PNAES, a fim de conhecer a perspectiva de estudante quanto às ações deveriam ser prioridades.

Nesta fase, foram aplicados primeiramente os questionários aos estudantes sobre as ações prioritárias do PNAES, na sua perspectiva, utilizando uma escala tipo Likert. Posteriormente, foram iniciadas as entrevistas com os servidores da Pro-reitoria Estudantil para conhecer o grau de alinhamento entre as ações setoriais desenvolvidas *versus* o planejamento institucional/ plano nacional, considerando o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2013-2017) e PNAES (Decreto 7.234/2010)

Foi realizada uma análise de abordagem quantitativa com a utilização dos dados referente às posições de oferta e entre as perspectivas apresentadas com a comparação das prioridades apontadas entre os dois grupos: gestores x estudantes.

2º ETAPA – demonstrar e classificar os pontos críticos para o cumprimento do PNAES a partir da análise SWOT

A matriz SWOT consiste em identificar os fatores preponderantes no ambiente interno e externo para que o gestor possa posicionar melhor sua estratégia e traçar ações estruturais alinhadas a capacidade interna (fatores controláveis) e como limitação o cenário externo (não controlável) (STEVENSON, 1989).

O instrumento utilizado foi a entrevista informal com o (a) pró-reitor(a) para uma

análise da construção do planejamento estratégico setorial da PROEST e sua percepção quanto aos fatores não controláveis que influenciam diretamente o desenvolvimento das atividades e ações da Pró-reitoria Estudantil; e, de forma complementar, um questionário aplicado aos colaboradores/servidores da unidade com perguntas sobre a percepção dos pontos fracos/fortes, ameaças/oportunidades com maior impacto sobre a PROEST e suas respectivas influências no cruzamento entre ambiente interno e ambiente externo. O questionário foi construído a partir das informações coletadas na primeira etapa, elencando os pontos internos e externos mais citados. Contudo, na segunda etapa os servidores pontuaram as relações entre ambientes.

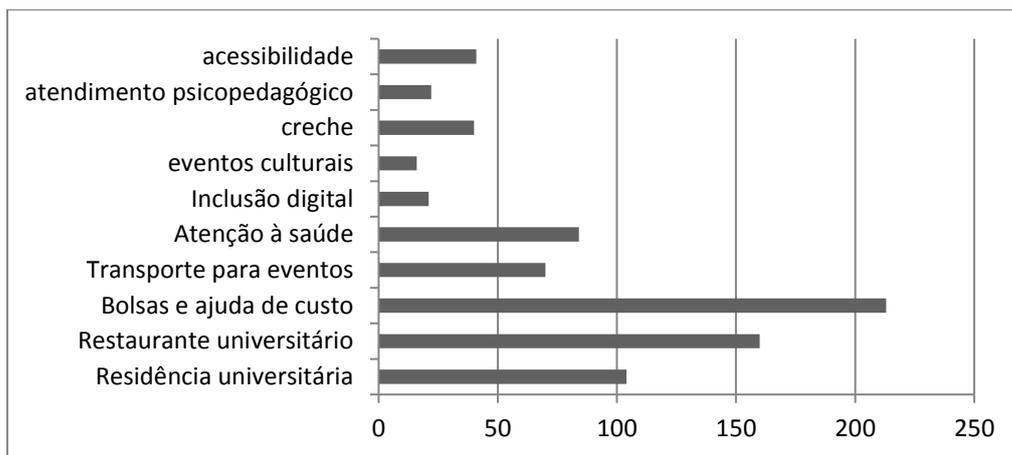
DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

O processo de planejamento estratégico é uma das ferramentas de gestão mais utilizadas e possui um dos maiores índices de satisfação em relação a outras ferramentas (RIGBY; BILODEAU, 2015). No entanto, como qualquer ferramenta organizacional, o processo de planejamento estratégico tem recebido muitas críticas ao longo do tempo, entre elas, a dificuldade na implementação de estratégias devido à separação entre formulação e implementação de estratégia (MINTZBERG, 2007).

Ao considerar essas afirmações, o presente estudo dedicou-se a pesquisar o processo e variáveis determinantes para um planejamento adequado e analisar as ações desenvolvidas até o presente momento na Pro-Reitoria Estudantil, considerando a perspectiva dos servidores e alunos assistidos, assim como alinhamento estratégico organizacional.

Na primeira etapa da pesquisa foram aplicados 264 questionários a alunos assistidos por algum programa da PROEST, com objetivo de conhecer a opinião desses alunos referente a quais ações das linhas temáticas do PNAES ofertadas pela PROEST devem ser priorizadas.

Gráfico 1 – Ações prioritárias a partir da perspectiva dos discentes da UFAL



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Ao analisar perceber forte tendência na priorização nas ações da segunda metade do questionário; tendo em vista a mudança de políticas de acesso dos últimos anos, que viabilizou a entrada dos estudantes das camadas mais baixas nas IFES, é compreensível que grande parte desses estudantes ainda enfrente os mesmos problemas sociais e econômicos após iniciar a sua vida acadêmica na graduação e, por isso, demandem ações e programas de cunho assistencialista, como: bolsas, restaurante universitário e residência universitária.

É importante ressaltar que as despesas nessas ações citadas acima cresceram substancialmente, responsáveis por grande parte da área de cobertura do PNAES na UFAL (Relatório de Gestão - UFAL, 2017). No entanto, falta ainda uma análise técnica sobre as melhores formas de atender os alunos vulneráveis em suas necessidades e levantamento do perfil a fim de conhecer alunos assistidos e usuários potenciais da política. Dessa forma, a PROEST limita-se ao atendimento pontual do aluno com repasse de recurso direto – política redistributiva – que pouco ou não agregará valor a sua formação acadêmica/profissional.

Por isso, a visão colocada pelos discentes deve ser analisada e comparada com as reais possibilidades de concretização das ações a serem realizadas. A ponderação da equipe gestora e técnica são imprescindíveis para equilibrar a equação entre demanda e oferta já que haverá pressão de todos os lados caso não haja planejamento e transparência para comunicar o que, como, por quem, quanto e

quando será realizada cada ação, com objetivo de priorizar sempre as melhores decisões com os recursos disponíveis (OLIVEIRA, 2013; BRANCO, 2014); esse equilíbrio alavancará a qualidade do serviço prestado e, conseqüentemente, aumentará a taxa de sucesso acadêmico e diminuirão as taxas de evasão e retenção, objetivos propostos pelo PNAES.

Planejamento estratégico e análise de cenário SWOT

O planejamento estratégico deve seguir um protocolo de elaboração e construção de cenários, mas deve ter flexibilidade suficiente considerando as especificidades locais. A Estratégia é o caminho escolhido para concentrar esforços no sentido de alcançar os objetivos da organização e realizar sua visão de futuro (OLIVEIRA, 2013; FNQ, 2012).

A percepção de que para elaborar uma boa estratégia requer muito conhecimento e compreensão do negócio, dos ambientes interno e externo em que a organização está inserida, é motivo suficiente para o uso da matriz SWOT, levando em consideração a popularidade e forma simples de dispor os fatores oriundos do pensamento estratégico, pela capacidade de demonstrar a posição da organização frente ao cenário esperado (FERNANDES, 2012).

O mapeamento dos fatores do ambiente interno e externo foi realizado a partir de 13 questionários aplicados a equipe técnica da PROEST/UFAL que, posteriormente, foram refinados após entrevista com a coordenação da unidade, a saber:

Quadro 2- Análise SWOT da Pro – Reitoria Estudantil

Pergunta	Resposta	Pontuação
Com qual intensidade a Força X potencializa a Proest a captar a Oportunidade X ?	Sem efeito	0
	Pouco Significativo	1
	Muito Significativo	2
Com qual intensidade a Força X auxilia a Proest a rechaçar a Ameaça X ?	Sem efeito	0
	Pouco Significativo	1
	Muito Significativo	2
Com qual intensidade a Fraqueza X dificulta a Proest em aproveitar a Oportunidade X ?	Sem efeito	0
	Pouco Significativo	1
	Muito Significativo	2
Com qual intensidade a Fraqueza X acentua o risco da Ameaça X ?	Sem efeito	0
	Pouco Significativo	1
	Muito Significativo	2

Fonte: Adaptado de FERNANDES (2012).

O quadro 2 demonstra a relação de perguntas que devem ser realizadas para pontuação entre o cruzamento do ambiente interno x ambiente externo. A relação entre os aspectos internos e externos é pontuada a partir do grau de significância a fim de obter os fatores e relações de maior impacto para a construção do cenário e a estratégia organizacional mais adequada.

Com o critério de pontuação estabelecido e as perguntas para os cruzamentos já formalizados, o próximo passo é pontuar cada um dos cruzamentos

para obter os valores relativos em cada interseção e quadrante a fim de estabelecer a posição estratégica da organização estabelecida em quatro posições: potencial ofensivo (Quadrante I), potencial defensivo (Quadrante II), debilidade ofensiva (Quadrante III) e vulnerabilidade (Quadrante IV) (FERNANDES, 2012).

A figura 2 abaixo demonstra a disposição das pontuações entre os fatores internos e externos a partir dos cruzamentos propostos no quadro 2 .

Figura 2 - Análise SWOT da Pro – Reitoria Estudantil

Análise Interna x Análise Externa		Oportunidades						Ameaças						
		1. Ênfase nas políticas de acesso e cotas	2. Prioridade da gestão na manutenção das ações de assistência estudantil	3. Aproximação dos movimentos estudantis	6. Nova formação de participação e interação entre as Pro-Reitorias	7. Política de gestão com foco na utilização eficiente dos recursos	SUBTOTAL	1. Restrição de recursos em função da conjuntura política-econômica	3. Greves	5. Descontinuação do Plano de Assistência Estudantil (PNAES)	6. Baixa Adesão dos programas e ações de desenvolvimento	7. Diminuição do corpo técnico devido a falta de concursos	SUBTOTAL	IMPACTO
Pontos Fortes	Qualidade nos serviços prestados	2	2	1	2	2	9	2	1	2	2	2	9	18
	Equipe técnica multiprofissional	2	2	1	2	2	9	2	0	2	2	2	8	17
	Sistema integrado de gestão	1	1	0	2	2	6	2	1	1	2	1	7	13
	Participação da equipe técnica	1	1	2	2	1	7	1	1	1	1	2	6	13
	Poder (decisão) descentralizado	1	1	2	2	2	8	1	1	1	2	0	5	13
SUBTOTAL		7	7	6	10	9	78	8	4	7	9	7	70	148
Pontos Fracos	Estrutura física	2	2	0	2	2	8	2	1	2	1	1	7	15
	Processos internos	1	1	0	2	2	6	0	2	2	1	2	7	13
	Comunicação inter-setorial	2	1	1	2	2	8	1	2	0	2	2	7	15
	Atendimento da demanda	2	2	2	2	2	10	2	2	2	2	2	10	20
	Planejamento das ações	2	2	2	2	2	10	2	2	2	2	2	10	20
SUBTOTAL		9	8	5	10	10	84	7	9	8	8	9	82	166
IMPACTO		16	15	11	20	19	162	15	13	15	17	16	152	314

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadrante I (potencial ofensivo) apresentou um impacto médio, com pontuação total de 78/100, ou seja, um aproveitamento moderado onde os fatores que mais contribuem para essa pontuação são ‘Qualidade nos serviços prestados’ / ‘Equipe técnica multiprofissional’ (Ambiente Interno) e ‘Nova formatação da participação e interação entre as Pro-reitorias’ / ‘Política de gestão com foco na utilização eficiente dos recursos’ (Ambiente Externo).

Essa informação demonstra que a capacidade laboral interna da PROEST é imprescindível para potencializar a formatação da política institucional direcionada a participação, democratização e efetividade dos serviços e recursos tendo em vista a atual conjuntura econômica que gera impacto direto sobre a forma e capilaridade da atuação da Universidade e das suas unidades de apoio.

O quadrante II (Potencial Defensivo) obteve a menor pontuação dentre os quadrantes, com apenas 70 pontos. Sendo assim, os pontos fortes não têm capacidade suficiente para rechaçar todas as ameaças (Greves, Descontinuação do PNAES e Diminuição do corpo técnico) que afetam o andamento das ações planejadas e prejudicam os resultados.

Dentre as principais ameaças relacionadas acima, a ‘Descontinuação do PNAES’ é a ameaça que mais pode afetar o dia-a-dia da PROEST e as demais Pro-reitorias Estudantis da IFES brasileiras, pois, atualmente todos os programas e serviços prestados têm como base as diretrizes do PNAES e são financiados pelos recursos do mesmo. Sem o suporte financeiro do Programa muitas das ações podem ser paralisadas ou até haver o recuo de direitos conquistados pelos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica.

Portanto, pensar em alternativas criativas de apoio estudantil é necessário para que os impactos da possível concretização dessa ameaça não venham a desestabilizar toda a Universidade. O foco do resultado das ações deve ser a médio e longo prazo, mas as ações de assistência financeira não devem ser prolongadas devido a incerteza econômica.

O Quadrante III (Debilidade Ofensiva) obteve a maior pontuação na matriz SWOT (84/100), demonstrando que a unidade analisada não tem potencialidade interna suficiente aproveitar as oportunidades do ambiente. As fraquezas ‘Atendimento da demanda’ e ‘Planejamento das

ações’ são os fatores que mais contribuíram para a construção do cenário. Este quadrante indica que as fraquezas podem causar problemas para o aproveitamento das oportunidades (FERNANDES, 2012),

O fator ‘Atendimento da demanda’ é altamente prejudicial tendo em vista que atualmente os programas em evidência estão com uma grande demanda reprimida devido a limitação orçamentária e outros pela capacidade laboral e reorganização político-administrativa.

Já o ‘Planejamento das ações’ é um fator negativo presente e com repercussão em toda a operacionalidade da unidade, utilização eficiente dos recursos financeiros e não-financeiros e, conseqüentemente, na medição dos resultados tendo em vista que não há metas ou métricas claras para a medição das ações e tampouco clareza na execução das mesmas, acarretando problemas internos de relacionamento, processos internos e participação da equipe.

As oportunidades de característica de reforma administrativa, de suma importância para estruturação e plano da instituição, ficam mais distantes já que a realidade da PROEST não comporta, por hora, mudanças estruturais no modo de trabalhar seus programas; primeiramente, é preciso corrigir os erros de mensuração de resultados e refazer o planejamento.

O Quadrante IV (Vulnerabilidade) apontou um alto impacto sobre a organização, com uma pontuação de 82/100. Os fatores internos que mais acentuam os riscos são os mesmos do Quadrante III, um dado que demonstra a necessidade urgente de uma intervenção gerencial sobre os problemas relatados.

O risco da não adesão dos alunos aos programas e projetos planejados é real e pode repercutir efeitos negativos intensos já que a política de assistência estudantil depende diretamente do empenho e interesse dos alunos em participar das ações propostas. Dessa forma, cabe a PROEST mapear o perfil dos alunos e ofertar os serviços através do método mais adequado e refazer sua estratégia a partir do posicionamento dentro do ‘tabuleiro’ considerando a estratégia não como uma técnica, mas uma maneira de gerenciar de acordo com a perspectiva entre o entendimento do estratégico organizacional e um conjunto de regras de tomada de decisão em condições de conhecimento parcial na relação entre

organização e o seu ecossistema (PEARSON, 1990; ANSOFF, 1965; CHANDLER, 1962).

CONCLUSÃO

O processo de modernização das ferramentas gerenciais, no setor público, tem como razão fortalecer os processos meios e finalísticos voltados ao atendimento do público-alvo (cidadão), além auxiliar o gestor no desafio de administrar os anseios da população em contraste com as limitações estruturais e financeiras das organizações e instituições públicas.

As instituições federais de ensino superior enfrentam as mesmas limitações inerentes a todas as outras instituições, contudo, possui ainda mais desafios atualmente, pois, além do dever do cumprimento da sua missão institucional, precisam lidar com reflexo do novo perfil de discentes. Esse perfil é patrocinado pela democratização do acesso ao ensino superior público através do Plano Nacional da Educação (PNE) que tenta dirimir problemas ligados à educação superior no Brasil, como: expansão, qualidade e democratização.

A partir desse novo perfil dos discentes, promovidos pela política de acesso ao ensino superior, surge a necessidade de uma política de assistência estudantil que contemple ações voltadas ao atendimento das necessidades básicas. As características socioeconômicas desses estudantes apresentam um desafio ainda maior para as instituições, pois, além formação acadêmica, as IFES precisam desenvolver instrumentos e ações que auxiliem a permanência e diminuição do impacto do contraste social sobre esses estudantes.

Esse é o perfil do público atendido pela Pro – Reitoria Estudantil da Universidade Federal de Alagoas que atende anualmente quase dez mil estudantes através dos seus programas e atividades; com a projeção do aumento da demanda a PROEST, risco de retrocesso no repasse de recursos advindos do Plano Nacional de Assistência Estudantil e limitação estrutural, os gestores responsáveis pela unidade necessitam de uma ferramenta que auxiliem na tomada de decisão a fim de analisar as ações com maior eficiência e eficácia. Sendo assim, a estratégia de atuação da Pro-Reitoria Estudantil deve reestruturar alguns pontos da sua estratégia original para que esteja alinhada a estratégia institucional explicitada pelo Plano de Desenvolvimento Institucional e os eixos temáticos do Plano Nacional de Assistência

Estudantil. A partir de uma análise, percebeu-se que a Pro-Reitoria Estudantil, atualmente, não consegue planejar e executar alguns programas e ações essenciais que garantem a igualdade de oportunidades aos discentes em vulnerabilidade socioeconômica. As ações concretizadas, dificilmente, são avaliadas de forma qualitativa quanto ao seu impacto sobre a formação e desenvolvimento acadêmico.

A fim de nortear o processo de planejamento proposto, foi realizada uma análise de cenário SWOT com o cruzamento de pontuação entre os fatores do ambiente interno e externo onde o resultado obtido demonstrou debilidade ofensiva devido ao alto grau de impacto dos fatores internos sobre a captação das oportunidades (Quadrante III). Levando em consideração o resultado da análise, o posicionamento estratégico é de ‘Crescimento’ onde o foco da PROEST deve ser a padronização, normatização e aperfeiçoamento dos processos internos e reestruturação, mas continuar atendendo as demandas com uma quantidade controlável.

REFERENCIAL

ALMEIDA, M. I. R. de. (2010) Manual de planejamento estratégico: desenvolvimento de um plano estratégico com utilização de planilhas excel. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Ansoff, **Igor**. (1965) Corporate strategy. New York: McGraw-Hill.

Beuren, I. M. (Org.). (2006) Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade teoria e prática. Editora Atlas.

Branco, Luiza Szczerbacki Castello. (2014) O Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro. Revista GeCont, vol. 1 n° 1, Florianópolis-PI.

Bryson, Jhon M. (2018) Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. Ed. John Wiley & Sons – 5th

Certo, Samuel C. *et al.* (2010) Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia. 3° ed. São Paulo: Pearson Education Brasil.

Chandler, Alfred D. Jr. (1962) Strategy and Structure: History of the American Industrial Enterprise. M.I.T. Press: Cambridge, Mass.

Fernandes, Djair R. (2012) Uma visão sobre a análise de matriz SWOT como ferramenta para

elaboração da estratégia. *Revista Ciências Jurídica Empresarial*, V. 13, n. 2, p. 57-68, Londrina, Set.

Fonseca, J. J. S. (2002) *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC.

Fundação Nacional Da Qualidade. (2012) *Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais*. 3. Ed. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade.

Gatti, T. H.; Sangoi, L. F. (2000) *Assistência estudantil: uma questão de investimento*. Brasília, Agosto. Disponível em: <http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/foanprace/documentos/assist_est.html>. Acesso em: 15/01/2017.

Gerhardt, Tatiana E.; Silveira, Denise T. (2009) *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Leite, Josimeire de Omena. (2015) *As múltiplas determinações do programa nacional de assistência estudantil: PNAES nos governos Luiz Inácio Lula da Silva*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco – Recife/PE: UFPE.

Malhotra, Naresh K. (2011) *Pesquisa de marketing: foco na decisão*. 3º Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall.

Matias-Pereira, José. (2009) *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo, Atlas.

Mintzberg, H. et al. (2007) *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. (Luciana de Oliveira da Rocha, trad.). Porto Alegre: Artmed.

Morgan, G. (2006) *Imagens da organização*. Tradução Geni G. Goldshmidt. 2º ed. São Paulo: Atlas.

Neis, Dyogo F.; Pereira, Maurício F.; EMERSON, Antonio M. (2017) *Strategic Planning Process and Organizational Structure: Impacts, Confluence and Similarities*. *Revista Brazilian Business Review*. Vol. 14, n. 5, Vitória Set/Out.

Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de. (2013) *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 31ª edição. São Paulo: Atlas.

Osborne, D.; Gaebler, T. (1996) *Reinventing government: introduction*. In: J. M. Shafritz & J. S. Ott. *Classics of Organization Theory*, Harcourt Brace.

Osuna, J. L; Márquez, C. (Dir.); Cirera, A; Vélez, C. (Red.). (2000) *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

Pacheco, João Alves. (2014) *Impactos do REUNI nas instituições federais de ensino superior: expansão ou subordinação*. *VIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU*. 3, 4, 5 de Dezembro, Florianópolis.

Pearson, Gordon. J. (1990) *Strategic thinking*. New York: Prentice Hall.

Porter, M. E. (2004) *Estratégia competitiva: técnicas para análises de indústria e da concorrência*. São Paulo. Campus.

Porter, M. E. (2004) *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. – 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Rigby, D.; Bilodeau, B. (2015) *Management Tools and trends 2015*. Bain & Company, Disponível em: <http://www.bain.com/Images/BAIN_BRIEF_Management_Tools_2015.pdf>. Acesso em 25 Nov. 2018.

Sabbag, Omar J.; Costa, Sílvia M. A. L. (2015) *Planejamento estratégico da bovinocultura leiteira: análise SWOT aplicada a uma propriedade associativa de Dracena, SP*. *Revista Interações*, v. 16, n. 1, Campo Grande Jan/Jun.

Silva, W. C. da. *Et al.* (2013) *O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso*. *Revista Ciências Humanas*, v. 13, n. 1, Viçosa/Minas Gerais.

Souza, Daniel Luiz. (2010) *Planejamento estratégico em organizações públicas: planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do balanced scorecard e de cenários prospectivos*. Monografia para conclusão do curso de Pós-Graduação em Planejamento Estratégico – Universidade Gama Filho. Brasília.

Stevenson, H. H. (1989) *Defining corporate strengths and weaknesses*. *Sloan Management Review*.

Wright, Peter; Kroll, Mark J.; PARNELL, John. (2009) *Administração Estratégica: Conceitos*. Tradução Celso A. Rimoli. São Paulo: Atlas.