



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

OSNI CRISTIANO REISCH

**ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

Florianópolis

2020

OSNI CRISTIANO REISCH

**ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Universidade do Sul de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Thiago Coelho Soares, Dr.

Florianópolis

2020

- R31 Reisch, Osni Cristiano, 1976-
 Alinhamento entre planejamento estratégico e a execução
 orçamentária em uma instituição federal de ensino / Osni Cristiano
 Reisch. – 2020.
 120 f. : il. color. ; 30 cm.
- Dissertação (Mestrado) – Universidade do Sul de Santa Catarina,
 Pós-graduação em Administração.
 Orientação: Prof. Dr. Thiago Coelho Soares
1. Planejamento estratégico. 2. Processo orçamentário. I. Soares,
 Thiago Coelho. II. Universidade do Sul de Santa Catarina. III. Título.
- CDD (21. ed.) 658.4012

OSNI CRISTIANO REISCH

**ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

Esta Dissertação foi julgada adequada à obtenção do título de Mestre em Administração e aprovado em sua forma final pelo Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 27 de outubro de 2020.



Professor e orientador Thiago Coelho Soares, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Sandro Vieira Soares, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Thiago Meneghel Rodrigues, Dr.
Instituto Federal de Santa Catarina



Prof. Darlan José Roman, Dr.
Universidade do Oeste de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado aos meus amores,
Fabiana, Gabriela e Heloísa. E a todos que,
assim como eu, acreditam em uma gestão mais
estratégica para a administração pública

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a minha família pelo incentivo, paciência, compreensão e colaboração durante os dois anos do mestrado e para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Instituto Federal de Santa Catarina que, ao longo dos anos tem me propiciado aprendizado e experiência, contribuindo para o meu desenvolvimento pessoal e profissional e por propiciar um mestrado voltado aos Técnicos Administrativos em Educação (TAE).

Aos gestores, sujeitos da pesquisa, que aceitaram em conceder a entrevista prontamente e contribuíram para o presente estudo.

Agradeço, especialmente, aos colegas do Departamento de Administração e Materiais do IFSC Campus Gaspar e aos meus colegas de mestrado, pelas parcerias, troca de experiências e apoio.

Ao meu orientador Professor Dr. Thiago Coelho Soares por todo auxílio para a realização deste estudo, por todo o conhecimento transmitido e pelo incentivo dado.

Por fim, agradeço aos membros da banca, Prof. Dr. Sandro Vieira Soares, Prof. Dr. Thiago Meneghel Rodrigues e Prof. Dr. Darlan José Roman, pela gentileza e disposição em aceitar o convite para fazer parte da banca examinadora e pelas contribuições a este trabalho.

“A estratégia sem tática é o caminho mais lento para a vitória. Tática sem estratégia é o ruído antes da derrota” (SUN TZU).

RESUMO

Cada vez mais se exige das instituições públicas o desenvolvimento de estratégias para que os recursos - materiais, financeiros ou humanos – sejam utilizados da melhor maneira e que, em contrapartida, haja a satisfação dos cidadãos com os serviços oferecidos pelos órgãos públicos. Para certificar-se que os objetivos propostos no planejamento obtiveram desempenho desejado, seja por meio de iniciativas ou projetos, é preciso analisar se há correspondência na execução orçamentária, ou seja, se existe alinhamento entre o Planejamento Estratégico e a Execução Orçamentária. Assim, este estudo tem por objetivo verificar o nível de alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina- IFSC. Deste modo, a pesquisa fez uma abordagem qualitativa do problema, de natureza explicativa e descritiva. A pesquisa bibliográfica serviu como parâmetro para identificação de fatores que proporcionaram o diagnóstico, por meio do estudo de caso, de como a instituição busca alinhar os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária. Para tanto, foram utilizados como coleta de dados, a análise documental, entrevistas e o registro de arquivos. Os resultados obtidos demonstram que dos 15 fatores analisados, 11 podem ser considerados como parcialmente presentes na instituição, destoando do que a literatura apresenta para influenciar positivamente o alinhamento entre o planejamento estratégico e orçamento. Assim, podemos compreender que a vinculação do orçamento com o planejamento estratégico ocorre de forma parcial na instituição pesquisada. Contudo, na percepção dos gestores, a implantação do planejamento estratégico e do plano anual de trabalho – PAT trouxe significativos avanços para a gestão estratégica da instituição. Conclui-se que ainda há a necessidade de maior consolidação do processo de vinculação do orçamento com o planejamento estratégico, uma vez que, com a falta de alinhamento, possivelmente, a instituição não conseguirá executar integralmente os objetivos constantes do seu planejamento estratégico. Ainda, esta situação deve impulsionar a instituição na revisão dos fatores apresentados e no desenvolvimento de estratégias a fim de minimizar seus efeitos negativos.

Palavras-chave: Alinhamento. Planejamento Estratégico. Execução Orçamentária.

ABSTRACT

Public institutions are increasingly required to develop strategies so that resources - material, financial or human - are used in the best way and that, in return, citizens are satisfied with the services offered by public agencies. To make sure that the objectives proposed in the planning achieved the desired performance, whether through initiatives or projects, it is necessary to analyze whether there is correspondence in budget execution, that is, whether there is alignment between Strategic Planning and Budget Execution. Thus, this study aims to verify the level of alignment between strategic planning processes and budget execution at the Federal Institute of Santa Catarina - IFSC. In this way, the research made a qualitative approach to the problem, of an explanatory and descriptive nature. The bibliographic research served as a parameter to identify factors that provided the diagnosis, through the case study, of how the institution seeks to align the processes of strategic planning and budget execution. For this, data collection, document analysis, interviews and file registration were used. The results obtained demonstrate that, of the 15 factors analyzed, 11 can be considered as partially present in the institution, in disagreement with what the literature presents to positively influence the alignment between strategic planning and budget. Thus, we can understand that the link between the budget and strategic planning occurs partially in the researched institution. However, in the managers' perception, the implementation of the strategic planning and the annual work plan - PAT brought significant advances to the institution's strategic management. It is concluded that there is still a need for further consolidation of the budget linking process with strategic planning, since, with the lack of alignment, the institution will not be able to fully implement the objectives contained in its strategic planning. In addition, this situation should encourage the institution to review the factors presented and develop strategies to minimize its negative effects.

Keywords: Alignment. Budget. Strategic Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Evolução do orçamento público	20
Figura 2 – Processo orçamentário.....	21
Figura 3 – Processo integrado de planejamento e orçamento.....	24
Figura 4 – Hierarquia dos órgãos orçamentários	25
Figura 5 – Níveis de decisão e tipos de planejamento.	31
Figura 6 – Momentos do Planejamento Estratégico.	33
Figura 7 – Conceituação geral da função controle e avaliação.....	36
Figura 8 – A evolução do conceito do <i>Balanced Scorecard</i>	38
Figura 9 – Princípios da organização orientada à estratégia.....	40
Figura 10 – Arquitetura do BSC para organizações que não visam ao lucro.	43
Figura 11- Mapa com as localidades dos campi do IFSC.....	63
Figura 12- Mapa estratégico do IFSC.....	66
Figura 13 – Metodologia de elaboração do planejamento anual do IFSC.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1–Estágios da despesa orçamentária.....	27
Quadro 2 - Fatores que podem influenciar o Alinhamento	49
Quadro 3–Vinculação dos sujeitos da pesquisa aos objetivos específicos.....	57
Quadro 4–Vinculação das técnicas de coleta de dados aos sujeitos e objetivos específicos....	59
Quadro 5 – Fatores que contribuíram e fatores que dificultaram a implementação do PE..	76
Quadro 6– Fatores que contribuíram e fatores que dificultaram a execução orçamentária.	92
Quadro 7– Situação e comparação dos fatores que podem influenciar o alinhamento	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limites orçamentários do IFSC em 2019.....	88
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	13
1.2	OBJETIVOS.....	15
1.2.1	Objetivos específicos.....	15
1.3	JUSTIFICATIVA.....	16
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	19
2.1	ORÇAMENTO PÚBLICO.....	19
2.1.1	Processo Orçamentário e a Fase de Planejamento	22
2.1.2	Processo Orçamentário e a Fase de Execução	26
2.1.3	Processo Orçamentário e a Fase de Controle	28
2.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	30
2.2.1	Avaliação e controle do Planejamento Estratégico	35
2.2.1.1	<i>Balanced Scorecard.....</i>	38
2.3	ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.	45
2.4	ESTUDOS ANTERIORES SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO.	50
3	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	53
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	53
3.2	SUJEITOS DA PESQUISA	55
3.3	COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	58
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	62
4.1	O INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA – IFSC	62
4.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO IFSC	65
4.2.1	Plano Anual de Trabalho (PAT)	68
4.3	A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO IFSC	87
4.4	ALINHAMENTO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O ORÇAMENTO NO IFSC.....	94
4.5	O BSC COMO MÉTODO DE ALINHAMENTO.....	103
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
	REFERÊNCIAS.....	110
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA –INSTITUCIONAL.....	117

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA - LOCAL.....	118
APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	119

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a contextualização do tema estudado, o problema de pesquisa, o objetivo geral e os específicos, e a justificativa para a realização do estudo.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Cada vez mais se exige das instituições públicas a implantação de mudanças consistentes em seus procedimentos com a finalidade de incrementar qualidade e eficiência aos serviços públicos (OLIVEIRA, 2018). Isso sugere uma revisão nos métodos e instrumentos que predominam nos padrões adotados pela tecnocracia, sobretudo nos processos decisórios e na implementação das ações, introduzindo uma nova composição organizacional e de processos de gestão. Para tanto, os gestores precisam desenvolver estratégias para que a utilização dos recursos - materiais, financeiros ou humanos – seja executada da melhor maneira e que, em contrapartida, haja a satisfação dos cidadãos com os serviços oferecidos pelos órgãos públicos.

Neste contexto, o uso do planejamento torna-se imprescindível, uma vez que consiste em “uma metodologia administrativa que procura criar uma situação de otimização da empresa perante as mutações de seu ambiente, visando usufruir, da melhor maneira possível, das oportunidades, bem como evitar as ameaças” (OLIVEIRA, 2018, p. 278).

A Constituição Federal de 1988 enfatizou a função de planejamento ao introduzir significativas mudanças durante o processo orçamentário, aliando o orçamento público ao planejamento e integrando os instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013; GIACOMONI, 2017).

Com os novos instrumentos as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. “Ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do princípio da universalidade, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum” (GIACOMONI, 2017, p. 234).

O orçamento público, reconhecido como instrumento de planejamento e de controle da Administração Pública, pode ser entendido como uma técnica capaz de permitir que os objetivos governamentais sejam periodicamente reavaliados, bem como a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos

(MATIAS-PEREIRA, 2017). O autor ainda ressalta que o orçamento é instrumento essencial para os planejadores, uma vez que necessitam de recursos financeiros para tornar seus planos operacionais viáveis.

De acordo com Frezatti (2017, p. 5), após as fases iniciais do orçamento, é preciso implementar o controle orçamentário. “Analogamente ao orçamento, o controle orçamentário é a forma de se monitorar o plano estratégico da organização no que se refere à sua parcela de horizonte imediato. Serve para corrigir desvios e realimentar o seu processo de planejamento”. Ainda segundo o autor, a elaboração do orçamento impõe que sejam considerados e almejados os objetivos definidos pela instituição. Caso isso não ocorra, o orçamento deve ser revisado e ajustado, uma vez que se configura como instrumento gerencial que deve proporcionar a realização dos objetivos e pode contribuir de forma qualitativa.

Em relação ao Planejamento Estratégico, este tem por objetivo o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem avaliar as implicações futuras de decisões presentes de modo a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório, aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos estabelecidos, maximizando resultados e minimizando deficiências (OLIVEIRA, 2018). Para Castanheira (2008, p. 29), “o planejamento deve ser visto como um processo contínuo que levará os gestores a indagações sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem e onde.” Assim, o planejamento estratégico na administração pública está relacionado com o êxito na execução de seus serviços públicos (REZENDE, 2015).

Ainda, segundo o autor, o controle do Planejamento Estratégico está relacionado com a monitoração, acompanhamento e avaliação do processo de administração estratégica tem como objetivo principal cuidar para que o Planejamento Estratégico seja implantado na sua plenitude (PEREIRA, 2010). Para tanto, uma das ferramentas que pode ser usada é o Balanced Scorecard (BSC), uma vez que não é apenas uma ferramenta de medição de desempenho abrangente e integrada, mas também é um sistema de gestão com a nova abordagem de gestão estratégica (FOOLADVAND; YARMOHAMMADIAN; SHAHTALEBI, 2015).

Contudo, para que o planejamento estratégico possa ser efetivamente executado é essencial que este esteja alinhando à execução orçamentária da organização. Para Bornia e Lunkes (2007, p. 44), “a falta de alinhamento com o planejamento estratégico torna o processo orçamentário pouco eficiente no gerenciamento estratégico” sendo imprescindível,

para tanto, construir uma forte integração entre os planos estratégicos e o orçamento (BORNIA; LUNKES, 2007). Ainda, de acordo com Souza, Parreira e Fontenelle (2016), deve-se considerar a influência de alguns fatores que podem fomentar esse alinhamento, ou dificultá-lo.

O Instituto Federal de Santa Catarina utiliza ferramentas de gestão que contribuem para atingir seus objetivos, entre elas o *Balanced Scorecard* (BSC), como instrumento de planejamento estratégico (PE). Desta maneira, para certificar-se que os objetivos propostos no planejamento obtiveram desempenho desejado, seja por meio de iniciativas ou projetos, é preciso analisar se há correspondência na execução orçamentária, ou seja, se existe alinhamento entre o Planejamento Estratégico e a Execução Orçamentária, tema desta dissertação.

Dessa maneira, a pesquisa assume um papel fundamental e oportuno à medida considera a perspectiva de transformar tais resultados em direcionamento estratégico, contribuindo com o desenvolvimento institucional. Assim, A análise e avaliação da implementação do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI e o Planejamento estratégico do IFSC propiciará uma visão mais ampla na consecução dos objetivos estratégicos da instituição.

Portanto, considerando a relevância do orçamento para a gestão das organizações, e visando cumprir os objetivos e metas institucionais, o estudo tem o propósito de responder a seguinte questão: **Como ocorre o alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino?**

1.2 OBJETIVOS

Com a finalidade de responder à pergunta da pesquisa, este trabalho tem como objetivo: **Verificar o nível de alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina- IFSC.**

1.2.1 Objetivos específicos

- a) Identificar os principais fatores que influenciaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC.
- b) Identificar os principais fatores que influenciaram a execução orçamentária durante o Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC.

- c) Verificar os fatores que podem influenciar o alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina- IFSC
- d) Identificar a aderência do *Balanced Scorecard* - BSC como metodologia para alinhar o planejamento estratégico e execução orçamentária do IFSC.

1.3 JUSTIFICATIVA

Segundo Marconi e Lakatos (2017, p. 106), a justificativa “consiste numa exposição sucinta, porém completa das razões de ordem teórica e dos motivos de ordem prática que tornam importante a realização da pesquisa”. Para Roesch (2013, p. 99), em termos gerais, é possível justificar um projeto levando em consideração sua “importância, oportunidade e viabilidade”.

Em um contexto de restrições orçamentárias, as limitações podem ser atenuadas com aperfeiçoamentos normativos e com melhorias nas práticas orçamentárias que eliminem desperdícios e permita reorientar os recursos livres de acordo com as prioridades do desenvolvimento organizacional (REZENDE; CUNHA, 2005).

De acordo com Lindoso (2016), o grande desafio das organizações públicas é elaborar um planejamento que possa atender suas diversas demandas, e vincular este plano a um orçamento que depende de diversos fatores externos para sua efetiva execução. No entanto, apesar de ser essencial para a gestão na administração pública, o alinhamento entre planejamento e orçamento ainda é pouco explorado: “trata-se da tradicional relação “planejamento, orçamento e controle”, tão tradicional quanto, muitas vezes, pouco explorada em seu potencial para desempenho organizacional no setor público” (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 122).

Assim, considerando o critério da importância, entende-se que este trabalho é importante, para que os gestores do IFSC identifiquem meios que possibilitem o planejamento, a execução e o controle dos recursos orçamentários disponíveis. Conhecendo os problemas, os gestores podem buscar mecanismos que amenizem, ou mesmo eliminem os fatores que limitam a utilização do orçamento como ferramenta de controle gerencial. A pesquisa também pode ser considerada importante para a comunidade acadêmica do IFSC, pois pode refletir em uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e numa melhor prestação de serviço por parte da instituição.

Dessa maneira, a pesquisa assume um papel fundamental e oportuno à medida que se considere a perspectiva de transformar tais resultados em direcionamento estratégico para a Instituição. Além disso, este estudo é oportuno uma vez que pode subsidiar a instituição na aplicação da legislação vigente acerca da utilização de recursos públicos, bem como na prestação de contas aos órgãos de controle.

Quanto ao argumento de viabilidade o estudo é viável tendo em vista que o pesquisador é servidor efetivo na instituição, conhece os processos internos e os setores responsáveis para solicitação, obtenção de dados e informações acerca do tema.

Ainda, de acordo com Rodrigues, Silva e Krüger (2014), o interesse pelo tema orçamento tem sido recorrente por décadas, mas o tema integração do orçamento com a estratégia vem sendo ainda estudado de forma incipiente. Conforme será apresentado no item 2.4, relativo a estudos anteriores sobre planejamento estratégico e execução orçamentária em Instituições Federais de Ensino, somente os estudos de Lucas (2015), Lindoso (2016) e Silveira et al. (2017) pesquisaram diretamente o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico. Os trabalhos de Erasmo, Duarte e Lima (2019), Maciel e Lavarda (2017) Souza (2016), Queiroz, Queiroz e Hekis (2011), embora não tenham o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico como objeto central de estudo, trazem contribuições e achados sobre o tema, abordando-o indiretamente, como fatores críticos, barreiras e facilitadores ao alinhamento estratégico (GAROZZI; RAUPP, 2020).

Dentre os estudos anteriores, o desenvolvido por Silveira et al. (2017) apresenta especial interesse, uma vez que o estudo foi realizado no Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC e verificou a presença de elementos constantes na literatura que favorecem o alinhamento, como também, fatores que dificultam o alinhamento. Ainda, os autores sugerem o desenvolvimento de nova pesquisa ao final do planejamento estratégico (2019), uma vez que a pesquisa foi realizada em 2015, considerando apenas o primeiro ano do Planejamento Estratégico 2015-2019. Desta forma, torna-se necessário uma pesquisa mais abrangente, tomando por base todo o período do Planejamento Estratégico, a fim de que se possa contribuir com os achados de Silveira et al. (2017).

Assim, além dos pontos já citados, esta pesquisa se justifica como forma a explorar a escassez de pesquisas relativas ao alinhamento do orçamento com planejamento estratégico, bem como, subsidiar pesquisas na área de administração pública no que se refere ao avanço no entendimento dos fatores necessários à promoção deste alinhamento, essenciais para o alcance dos objetivos da organização.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O presente capítulo apresenta os pressupostos teóricos sobre a temática de planejamento estratégico, execução e controle orçamentário, constituindo fundamentos que embasam este estudo. O capítulo engloba as seguintes seções: 2.1 Orçamento Público que engloba as seguintes subseções; 2.1.1 Processo Orçamentário e a Fase de Planejamento; 2.1.2 Processo Orçamentário e a Fase de Execução; 2.1.3 Processo Orçamentário e a Fase de Controle. 2.2 Planejamento Estratégico; 2.2.1 Avaliação e controle do Planejamento Estratégico e 2.2.1.1 *Balanced Scorecard*. 2.3 Alinhamento entre Planejamento Estratégico e Execução Orçamentária; 2.4 Estudos Anteriores sobre Planejamento Estratégico e Execução Orçamentária em Instituições Federais de Ensino.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público, reconhecido como instrumento de planejamento e de controle da Administração Pública, pode ser entendido como uma técnica capaz de permitir que os objetivos e fins do governo sejam periodicamente reavaliados, bem como a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Para Abreu e Câmara (2015), o orçamento público é visto como instrumento, que dependendo do modo como é formalizado, é capaz de tornar possíveis as ações governamentais. Para os autores, esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. De acordo com de Moura, Dallabona e Lavarda (2012, p. 103), “o orçamento tem sido utilizado para controlar o uso dos recursos disponíveis a fim de avaliar o desempenho de suas atividades, para auxiliar no processo decisório e implementar os planos estratégicos”

No mesmo sentido, para Paludo (2018, p. 8), Orçamento Público “é o instrumento de gestão para viabilização do planejamento governamental e de realização das políticas públicas organizadas em programas, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias” e serve como instrumento de comunicação, controle, avaliação de desempenho e execução da estratégia (HANSEN; STEDE, 2004).

Kohama (2016, p. 46), apresenta uma definição em que o orçamento integra o sistema de planejamento. Para o autor, o orçamento é “o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para

cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico”.

De acordo com Bezerra Filho (2013), o orçamento público possui os seguintes objetivos: a) Controle de gastos (evitar abusos); b) Gestão de recursos (ações, produtos e metas); c) Planejamento (implementação de plano de médio prazo); d) Administração macroeconômica (distribuição de renda e crescimento econômico).

Ainda segundo o autor, o modelo de orçamento utilizado atualmente é o orçamento-programa, porém, durante a evolução do orçamento clássico (tradicional) para o orçamento-programa (orçamento moderno), houve o chamado orçamento de desempenho (ou por realizações), conforme apresenta a Figura 1.

Figura 1 – Evolução do orçamento público



Fonte: Bezerra Filho (2013, p. 11).

O orçamento-programa é um ‘instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os gastos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos’ (BEZERRA FILHO, 2013, p. 11).

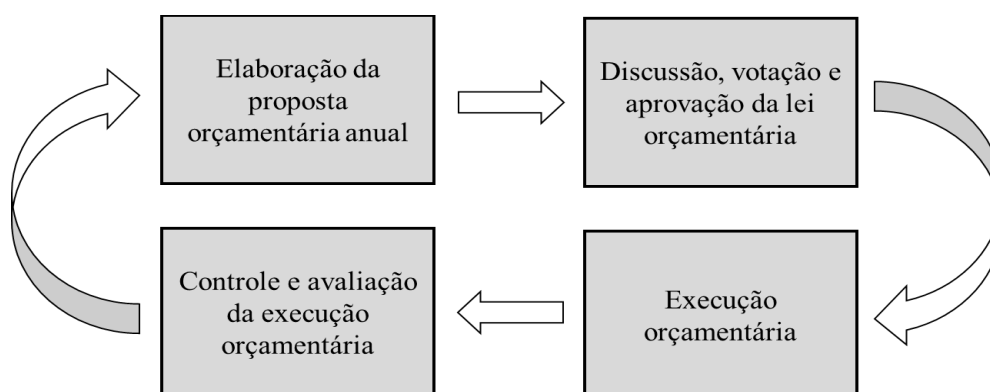
Para Giacomoni (2017, p. 177), é possível destacar as principais características do orçamento-programa, quais sejam:

1. Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização;
2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas;

3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis;
4. Na elaboração do orçamento, são considerados todos os gastos das ações que fazem o programa, inclusive os que extrapolam o exercício;
5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento;
6. Principal critério de classificação: funcional e programático;
7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados;
8. Controle para avaliar resultados sob a égide da eficiência, eficácia e efetividade na execução dos programas de Governo.

No orçamento público, além das questões conceituais e de estrutura, são importantes os aspectos ligados ao seu processo, à sua dinâmica. O documento orçamentário caracteriza apenas uma parte de um processo complexo, marcado por etapas anteriores e por etapas que ainda deverão ser cumpridas. É a totalidade desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções (GIACOMONI, 2017). De acordo com o autor, o processo orçamentário pode ser dividido em quatro etapas ou ciclos, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Processo orçamentário.



Fonte: Adaptado de Giacomoni (2017, p. 226).

Catapan, Bernardoni e Cruz (2013), destacam duas fases principais do planejamento na administração pública: A fase de preparação, de caráter político, vai da formulação à aprovação do plano. É uma fase essencial, a qual deve ser precedida de pesquisa, a fim de dar condições ao órgão planejador para um diagnóstico, visando à fixação dos objetivos e das metas, com vistas aos programas e projetos; e a fase de execução, de caráter técnico, que

envolve a implantação, o controle e a avaliação do plano. Desta forma, o sistema de planejamento se norteia por um conjunto de elementos (planos, programas e ações) que dão sustentação ao processo de tomada de decisão e de alocação de recursos. As fases ou ciclo orçamentário serão mais bem detalhados a seguir.

2.1.1 Processo Orçamentário e a Fase de Planejamento

Na visão de Lochagin (2016), as diretrizes constitucionais de 1988 tiveram o mérito de transformar o planejamento em um processo contínuo da ação estatal, porém, em contrapartida, um dos problemas mais relevantes deste sistema é que o planejamento teve seu horizonte reduzido a médio e curto prazos, condicionando-se ao orçamento disponível, transformando-se, neste sentido, “em um instrumento de ações operacionais cotidianas do Estado, excessivamente centrado na gestão e menos nas estratégias” (LOCHAGIN, 2016, p. 55).

A CF/88 adotou um desenho uniformizador, uma vez que todos os planos e prioridades devem se compatibilizar com o Plano Plurianual (PPA). Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve fazer a coordenação entre o PPA, o macroplanejamento de médio prazo e o Orçamento Geral da União, que aloca recursos para os compromissos públicos de um exercício financeiro (ABREU; CÂMARA, 2015; GIACOMONI, 2017).

De acordo com Catapan, Bernardoni e Cruz (2013), o Plano Plurianual - PPA, previsto no art. 165 da CF/88, estabelece um planejamento macro, definindo as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, contendo diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras decorrentes de programas de duração continuada. Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o governo planejar todas as suas ações e seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

Lochagin (2016, p. 55) salienta que o planejamento financeiro da ação governamental por meio de Planos Plurianuais “caracteriza-se por ser tanto um processo contínuo como também um pouco disruptivo, pois o primeiro ano de gestão de determinado presidente tem sempre que executar o último ano de planejamento previsto no PPA do governo anterior”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que atua com um planejamento para a execução orçamentária, deve ser enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. A LDO traça as metas e prioridades para o exercício financeiro posterior, orientando a elaboração do Orçamento.

No Brasil, a LDO tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Giacomoni (2017, p. 241), ressalta a importância da LDO para a compreensão, de todos os envolvidos, dos temas que compõem o orçamento público.

Uma lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais, possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito legislativo.

Ainda segundo o autor, a LDO, além de possuir o caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, vem sendo, progressivamente, utilizada como mecanismo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento. “Essa ampliação das finalidades da LDO tende a suprir a incapacidade, em face ao princípio da exclusividade, de a lei orçamentária disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal” (GIACOMONI, 2017, p. 240).

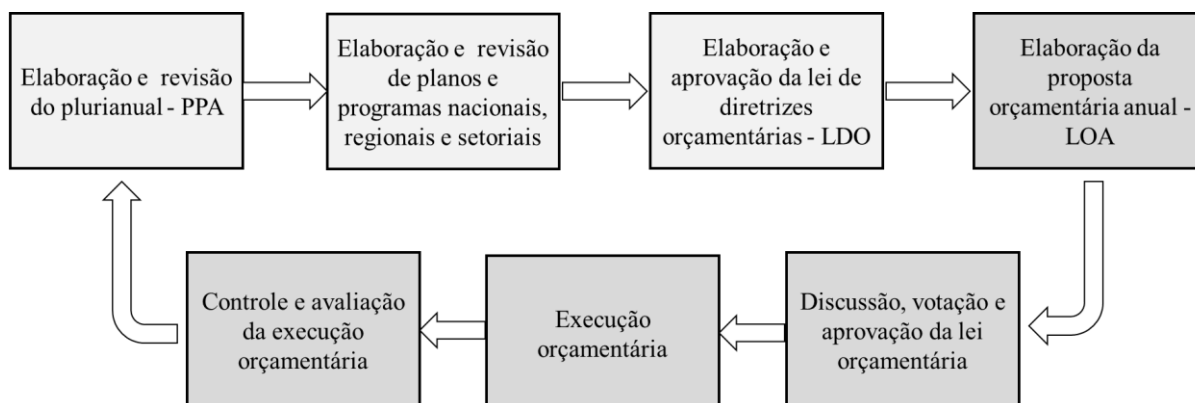
A Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada anualmente pelo poder executivo em atendimento à Constituição Federal e a Lei Federal 4.320/64, que estabelece as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário. É elaborada para possibilitar a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual e obedece a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecendo a programação das ações a serem executadas para alcançar os objetivos determinados, cujo cumprimento se dará durante o exercício financeiro.

A Constituição de 1988 determina que o Orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo Presidente da República, transformando-se na Lei Orçamentária Anual (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

Conforme disposição constitucional (Brasil, 1988), a lei orçamentária anual é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas, configurando-se como um documento legal contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizada em um determinado exercício.

Nesse sentido, segundo Baleeiro (2006, p. 411), os orçamentos “documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, porque contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos”. A Figura 3 apresenta como acontece a integração do planejamento com o orçamento no Brasil.

Figura 3 – Processo integrado de planejamento e orçamento.



Fonte: Adaptado de Giacomoni (2017, p. 228).

De acordo com Paludo (2018), a função orçamentária é contínua, dinâmica e flexível, e além de um complexo arcabouço institucional-legal, também é composto por uma estruturação técnico-operacional, integrado por agentes políticos, agentes técnicos, entidades e órgãos dos três Poderes. Esses agentes interagem entre si de forma a garantir a integridade das informações e o cumprimento das disposições legais e demais normas operacionais estabelecidas pelo órgão responsável.

Ainda segundo o autor, o processo de elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e a elaboração de cronograma gerencial e operacional e compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das Unidades Orçamentárias do sistema, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões em seus vários níveis.

No mesmo sentido, Kohama (2016) explica que a elaboração do orçamento compreende a definição de objetivos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização. Para tanto, deve-se providenciar a formalização de um documento onde fique demonstrada a fixação dos níveis das atividades governamentais, através da formulação dos programas de trabalho das unidades administrativas, e que constituirá a proposta orçamentária. A Figura 4 apresenta a hierarquia dos órgãos orçamentários.

Figura 4 – Hierarquia dos órgãos orçamentários



Fonte: Paludo (2018).

Considerando que esta pesquisa tem como foco o estudo de caso de uma Instituição Federal de Ensino – IFE, será aprofundado o papel das unidades orçamentárias na elaboração do orçamento.

Sobre esse assunto, Paludo (2018, p. 71) expõe que a unidade orçamentária desempenha o papel de “coordenadora do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das unidades administrativas vinculadas”, no que se refere a metas, valores e justificativas que fundamentam a programação. Assim, cada IFE encaminha, anualmente, uma proposta ao MEC, na qual é discriminado o orçamento de todas as ações planejadas e as metas físicas previstas. Esses dados, são consolidados pelo MEC e se constituirão da LDO e da LOA, sendo estas elaboradas conforme decisões e procedimentos governamentais (BERLANDA, 2015).

Neste contexto, a determinação do orçamento em uma Instituição Federal de Ensino - IFE se faz de três maneiras: 1) através de um teto global estabelecido pelo Ministério da Educação (MEC); 2) através de regras estabelecidas pela Matriz Conif (matriz de orçamentos

de custeio e de capital) definindo os orçamentos individuais; e 3) alocação de recursos por fonte de receita e elemento de despesa (PIRES; ROSA; SILVA, 2010).

A segunda fase do processo orçamentário, discussão, votação e aprovação da LOA, “são formalizadas pelos seguintes atos: decretação pelo Poder Legislativo; sanção pelo Presidente da República; e promulgação” (PALUDO, 2018, p. 83).

2.1.2 Processo Orçamentário e a Fase de Execução

De acordo com Giacomoni (2017), somente após a publicação da LOA é que se desenvolve a execução orçamentária, dentro do ano civil, de 1.º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. Para tanto, as instituições públicas deverão considerar o que foi autorizado no orçamento a fim de elaborar sua programação orçamentária. Na terceira etapa do processo orçamentário, as decisões e as escolhas expressas na lei orçamentária assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro.

Paludo (2018), complementa que se a Lei Orçamentária Anual – LOA foi aprovada e promulgada até o final do exercício, e as dotações orçamentárias distribuídas aos beneficiários do Orçamento da União, a execução orçamentária da despesa inicia-se partir de 1º de janeiro. Assim, tem-se o início da execução do orçamento, e somente na medida em que ocorre a execução das despesas autorizadas é que são programados os recursos para os respectivos pagamentos.

Considerando que é a programação de trabalho constante do orçamento que condiciona a execução financeira da instituição pública, como providência preliminar são preparados registros, em âmbito analítico, que possibilitam a classificação e o lançamento de cada despesa nos títulos orçamentários apropriados. A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações. [...] O segundo passo da execução orçamentária trata exatamente de registrar os créditos orçamentários e respectivas dotações de forma a possibilitar o acompanhamento da evolução dos saldos das dotações e, assim, da própria programação do orçamento (GIACOMONI, 2017 p. 320).

No mesmo sentido Crepaldi e Crepaldi (2013) ressaltam que as execuções orçamentária e financeira da despesa são atreladas uma à outra, e que após a publicação da lei do orçamento, os gestores já podem iniciar a execução orçamentária e financeira da despesa. “A execução orçamentária é a utilização dos créditos consignados no orçamento geral em todas as esferas de governo. Já a execução financeira representa a utilização dos recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às unidades orçamentárias” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 124).

Para Paludo (2018, p. 297), a programação financeira “compreende um conjunto de ações que tem como objetivo estabelecer o fluxo de caixa da União para o exercício financeiro, tendo como parâmetros a previsão da receita, os créditos orçamentários autorizados na LOA e eventuais reaberturas de créditos especiais e extraordinários”. Para tanto, é necessário considerar a conjuntura econômica e observar a tendência de resultado do exercício. A coordenação do processo de programação financeira, assim como a aprovação do limite global de saques para cada ministério ou órgão, é de competência do órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal. Mas, é por meio de decreto do chefe do Poder Executivo que são fixados os limites para emissão de empenho e para pagamento de despesas com o objetivo de ajustar a execução do orçamento ao provável fluxo de realização das receitas (PALUDO, 2018).

A execução da despesa orçamentária se realiza em três estágios ou fases, sendo eles: empenho, liquidação e pagamento (GIACOMONI, 2017; PALUDO, 2018). Para Lochagin (2016), o empenho se mostra uma das etapas mais importantes pela qual passa a despesa pública uma vez que evita que o pagamento seja frustrado por falta de verba. Também possibilita aos órgãos do governo conhecer as diversas parcelas empenhadas da despesa. O Quadro 1 apresenta os estágios da despesa e respectiva descrição.

Quadro 1–Estágios da despesa orçamentária

<i>Estágios da Despesa Orçamentária</i>	<i>Descrição</i>
<i>Empenho</i>	É o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito. Constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário. A norma veda a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, o empenho deve anteceder a data da aquisição do bem ou da prestação do serviço. Possui três modalidades: a) ordinário - quando o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento se dá de uma só vez; b) global - quando as despesas, devidamente empenhadas, são pagas de forma parcelada; e c) por estimativa - quando não se pode determinar previamente o montante exato da despesa. 2
<i>Liquidação</i>	A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito. A verificação deverá apurar: 1) a origem e o objeto do que se deve pagar; 2) a importância exata a pagar; e 3) a quem se deve pagar a importância, isto é, o credor. A liquidação deverá considerar ainda: (I) o contrato, ajuste ou acordo respectivo; (II) a nota de empenho; e (III) os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.
<i>Pagamento</i>	O pagamento se dá em dois momentos: 1) na emissão da ordem de pagamento, somente após a liquidação, por despacho exarado por autoridade competente (ou delegada), determinando que a despesa seja paga; e 2) pelo pagamento propriamente dito representado pelo efetivo desembolso do caixa do Estado e transferência para o patrimônio do credor da referida despesa.

Fonte: Giacomoni, (2017).

Ao contrário da despesa, cuja execução é caracterizada por várias etapas e estágios, a execução da receita compreende processamento mais simples, que decorre de sua própria natureza, cujas diferenças com a despesa podem ser analisadas por três perspectivas: a) Centralização/descentralização - Enquanto a despesa é executada de forma amplamente descentralizada, a receita das principais fontes, é realizada de maneira centralizada; b) previsão/fixação - Outra diferença entre receita e despesa diz respeito à natureza meramente estimativa dos valores da receita. O valor constante em cada item da receita orçamentária constitui-se em mera previsão, enquanto a despesa é fixada na lei orçamentária; c) Regime de caixa/competência - A terceira diferença diz respeito ao regime de contabilização adotado para a receita e despesa, visando à apuração dos resultados do exercício. No Brasil, adota-se regime contábil misto, ou seja, de caixa para as receitas e de competência para as despesas (GIACOMONI, 2017).

2.1.3 Processo Orçamentário e a Fase de Controle

Conforme já apresentado, o orçamento público surgiu com a finalidade principal de ser instrumento de controle. “Uno e envolvendo o universo das receitas e despesas, o orçamento desde o início constituiu-se numa fórmula eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os executivos” (GIACOMONI, 2018, p. 358).

O autor complementa que de acordo com a Lei nº 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreenderá: 1) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; 3) o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

As modalidades de controle legalidade e fidelidade funcional dos agentes, tratam da observância de normas e de determinações legais da gestão. Já, em relação ao cumprimento do programa de trabalho, este representa uma evolução nas concepções do controle, em decorrência das modernas formas de estruturação do orçamento (GIACOMONI, 2017).

A Constituição Federal e a lei 4.320/1964 regulamentam o modelo de controle orçamentário. Esses dispositivos legais instituem dois sistemas de controle da execução orçamentária: o controle interno e o externo (MATIAS-PEREIRA, 2017; CREPALDI; CREPALDI, 2013). Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, artigo 70, determina:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988, p. 58)

De acordo com a Constituição Federal (1988), os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem, de forma integrada, possuir um sistema de controle interno com o objetivo de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Conforme Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 137), na administração pública os dirigentes devem agir de acordo com as normas legais que determinam as competências do órgão, delimitando o seu campo de atuação e estabelecendo controles aos quais devem observar. “Isso significa que o dirigente público não pode agir com independência absoluta, praticando atos não autorizados em lei e sem objetivar o interesse ou o fim público”.

No que se refere ao controle interno, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem sustentar integralmente esse sistema, conforme Constituição Federal de 1988, artigo 74, com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, observando a eficiência e a eficácia das gestões orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos das entidades da administração federal, assim como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, assim como dos direitos e deveres da União; d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (GIACOMONI, 2019; CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013) o objetivo do controle interno é servir como recurso de auxílio para o administrador público e como instrumento de proteção e defesa do contribuinte.

Assim, garante que os objetivos da organização pública sejam alcançados de acordo com a missão específica de cada órgão, assegurando que as operações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. Visa também salvaguardar os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades, zelando pela boa e regular aplicação dos recursos públicos. As formas e os métodos de controle são desenhados de acordo com as necessidades e as peculiaridades de cada órgão (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 139).

O controle externo é exercido exclusivamente pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU. A Constituição Federal de 1988 determina a competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, bem como fiscalizar e controlar, diretamente, qualquer uma de suas Casas e os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (GIACOMONI, 2019; CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Apresentadas as questões sobre o orçamento público como instrumento de planejamento e controle da administração pública, bem como os principais pontos sobre o processo orçamentário. A próxima seção abordará acerca do planejamento com destaque para planejamento estratégico, os conceitos do *Balanced Scorecard*, bem como a sua integração com as instituições públicas.

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento é um instrumento que apresenta e concretiza as decisões de uma organização e tem como objetivo possibilitar mudanças, otimizando recursos e buscando vantagem competitiva em relação ao ambiente em que atuam. Como ferramenta de gestão administrativa possui como vantagem a consolidação de um entendimento comum e coletivo a respeito dos rumos da organização, o que possibilita o direcionamento dos esforços e recursos para atingir metas e objetivos definidos. “Nesse sentido, o planejamento está relacionado com as atitudes pelas quais as organizações e as pessoas realizam ações utilizando métodos, técnicas, normas e recursos” (REZENDE, 2015, p. 20).

Mintzberg (1995, p. 81), afirma que, “a finalidade de um plano é especificar um resultado desejado, um padrão em algum tempo futuro”. Para Drucker (1998, p. 136), o planejamento estratégico consiste num “processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões com as expectativas almejadas”. No mesmo sentido, para Braga e Monteiro (2005, p. 24), Planejamento Estratégico “é um processo contínuo, sistemático e não linear, sensível a um grande número de condicionantes organizacionais e ambientais, que lhe são um caráter de complexidade que lhe é inerente”.

Oliveira (2018, p. 17) complementa que Planejamento Estratégico “é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor

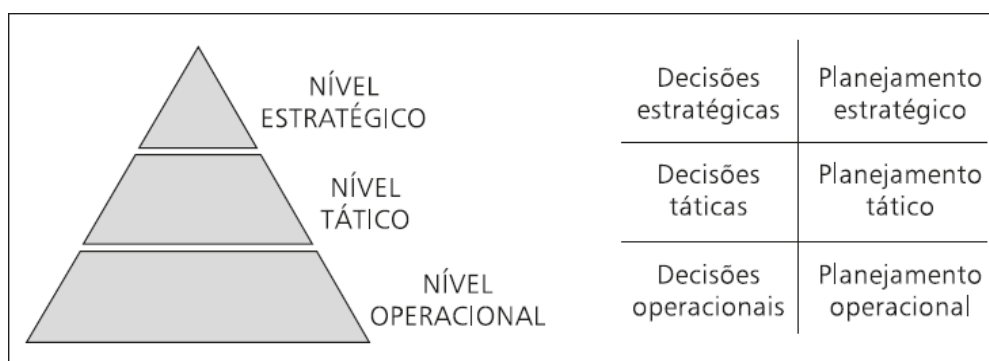
direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada”.

De acordo com Fooladvand, Yarmohammadian e Shahtalebi (2015), o planejamento estratégico analisa os fatores de risco ambientais básicos e oferece as soluções possivelmente mais adequadas para alcançar os objetivos, configurando-se como um processo de definição dos objetivos da organização e tomada de decisões sobre planos operacionais e administrativos. O processo de avaliação do ambiente interno e externo da organização, análise SWOT (strengths, weaknesses, opportunities e threats), procura identificar os pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças externas.

No mesmo sentido, para Pereira (2010), o planejamento estratégico possui os seguintes objetivos: Levar a organização a atingir a resolutividade; Aumentar a competitividade, sempre e cada vez mais; Manter os seus potenciais de competitividade da organização; Diminuir os riscos de tomar uma decisão errada; Pensar e refletir sobre o futuro para construir o seu próprio futuro; Integrar decisões isoladas das áreas funcionais da organização (Finanças; Recursos Humanos; Produção ou Serviços; e Marketing, Vendas ou Comercial) em um plano único e consistente com a estratégia global da organização; e, Fortalecer os pontos fortes e eliminar os pontos fracos da organização.

Os processos de planejamento são identificados e diferenciados conforme estejam ajustados aos níveis de responsabilidade e de participação no processo decisório e estão presentes nas organizações em três níveis: estratégico, tático e operacional (OLIVEIRA, 2018; PEREIRA, 2010), conforme apresentado na Figura 5.

Figura 5 – Níveis de decisão e tipos de planejamento.



Fonte: Oliveira (2018, p. 14).

O Planejamento Estratégico: a) relaciona-se com os objetivos de longo prazo e forma de alcançá-los; b) trata de assuntos que compreendem toda a organização; c) Compete aos

níveis hierárquicos mais altos da organização; c) é considerado um processo político pois envolve conflitos, poder e interesses; d) enfrenta resistências pois importa em mudanças; e) exige comprometimento de toda a organização, por isso, a sua complexidade é tão grande; e f) é um processo de adaptação da organização ao ambiente (PEREIRA, 2010).

O Planejamento Tático: a) relaciona-se com os objetivos de médio prazo; b) tem por objetivo otimizar determinada área de resultado e não a organização como um todo; c) trabalha com as decomposições das estratégias e ações estratégicas estabelecidas no Planejamento Estratégico; e, d) é de responsabilidade da administração de nível médio (PEREIRA, 2010).

O controle das atividades de nível tático se baseia em instrumentos para acompanhar as atividades gerais em nível de unidade e permite verificar se as metas estabelecidas estão sendo atingidas. São direcionadas a gestores em níveis intermediários e englobam medidas de avaliação qualitativas e quantitativas. O plano tático trabalha com a decomposição dos objetivos, estratégias e políticas definidas no planejamento estratégico, dividindo a organização a fim de facilitar o controle das metas (FERREIRA; DIEHL, 2012).

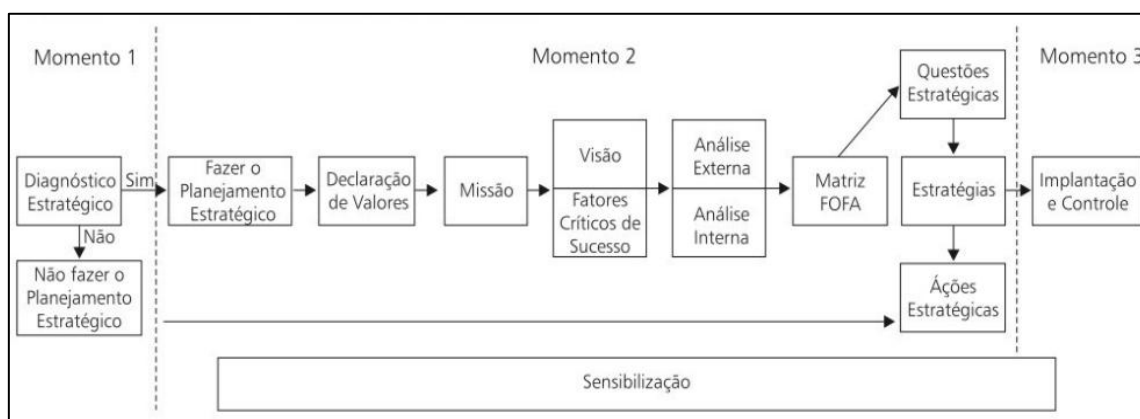
Planejamento Operacional: a) formalizam a ação; b) relacionam-se com os objetivos de curto prazo; e, c) são a formalização da metodologia de desenvolvimento e implementação de resultados específicos a serem alcançados pelas áreas funcionais da organização (PEREIRA, 2010). No planejamento estratégico, “é essencial e necessário identificar e escolher as medidas para tornar as estratégias mais objetivas e avaliar o funcionamento da organização e dos programas” (FOOLADVAND; YARMOHAMMADIAN; SHAHTALEBI, 2015, p. 953).

Considerando que, de acordo com Oliveira (2018), o planejamento estratégico, de forma isolada, é insuficiente, o desenvolvimento e a implantação dos planejamentos táticos e operacionais de forma integrada, formam um todo único e melhor administrado. Ainda, segundo o autor, o planejamento estratégico possui três dimensões operacionais: O delineamento, que compreende a estruturação do processo de planejamento estratégico e consiste na escolha, pelo executivo, da estrutura metodológica do processo de planejamento estratégico; A elaboração, que consiste na identificação das oportunidades e ameaças no ambiente da empresa, identificação e avaliação os pontos fortes e os pontos fracos da empresa e a explicitação dos objetivos e das metas a serem alcançados pela empresa, incluindo as maneiras de desenvolver as estratégias e ações necessárias à concretização do processo, respeitando determinadas políticas ou orientações de atuação; e, a implementação, que

envolve os assuntos organizacionais, o sistema de informações, o sistema orçamentário, os sistemas de incentivos, a competência operacional, o treinamento e a liderança necessária ao desenvolvimento do processo estratégico na empresa.

No mesmo sentido, para Pereira (2010), o processo de Planejamento Estratégico tem três momentos bem definidos, quais sejam: diagnóstico estratégico, a formulação das etapas do processo de Planejamento Estratégico e a implementação e controle, conforme apresentados na Figura 6.

Figura 6 – Momentos do Planejamento Estratégico.



Fonte: Pereira (2010, p. 57).

O primeiro momento proposto por Pereira (2010) é o diagnóstico estratégico, que objetiva responder se a organização está preparada para o planejamento estratégico. O autor sugere que o nível estratégico da organização responda duas questões básicas, sendo (1) “Esse é o momento ideal para se desenvolver um Planejamento Estratégico?” e (2) “Os responsáveis pela administração da organização tem consciência que deve se envolver 100% com o processo do Planejamento Estratégico?” A resposta da primeira pergunta deve levar em consideração turbulências externas que inviabilizariam o processo, bem como, dificuldades financeiras e conflitos internos. O segundo questionamento visa saber se os gestores sabem o que é um planejamento estratégico, a importância do seu envolvimento no processo, não ficando apenas na intenção, sob pena de frustrações.

O segundo momento consiste na formulação das etapas do processo de Planejamento Estratégico, que para Pereira (2010, p. 56), é quando se coloca no papel as etapas do processo, especificamente (1) a declaração de valores, (2) a missão, (3) a visão, (4) os fatores críticos de sucesso, (5) a análise externa (oportunidades e ameaças), (6) a análise interna (pontos fortes e fracos), (7) a matriz FOFA, (8) as questões estratégicas, (9) as estratégias e (10) as ações

estratégicas. O terceiro momento é a implementação, acompanhamento e controle do Planejamento Estratégico. “É nesse momento que a organização passa a colher os resultados, ela passa a praticar o processo de Planejamento Estratégico” (PEREIRA, 2010, p. 56).

Ainda, o autor observa as seguintes limitações na implantação do planejamento estratégico: a percepção do resultado negativo; o medo de mais trabalho; a necessidade de mudar hábitos; a falta de comunicação do processo para os membros da organização; a incapacidade de alinhar a organização com o mundo; e a impressão de que os envolvidos estão sendo obrigados a mudar.

Em contrapartida, o que faz com que um processo de Planejamento Estratégico funcione é a cultura organizacional; uma estrutura organizacional coerente com as características da organização e do modelo do Planejamento escolhido; as habilidades, os talentos e o nível de conhecimento das pessoas que estão à frente do processo; uma liderança forte e capaz o suficiente para estimular e influenciar no momento necessário; e, procedimentos e mecanismos eficientes e eficazes sempre com vista nos resultados futuros (PEREIRA, 2010). Neste sentido, Rezende (2015, p. 21) complementa que o êxito ou sucesso do planejamento estratégico pode se dar quando:

A missão e a visão da organização e suas estratégias mobilizam todo o seu meio ambiente interno e externo, quando os objetivos são exequíveis, quando existe consenso e trabalho coletivo comprometido, quando seus elaboradores estão capacitados, quando os demais planos organizacionais existentes estão integrados e quando a gestão da organização assume, vivencia e mantém o planejamento estratégico juntamente com as pessoas que a compõem e com políticas organizacionais favoráveis.

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, elaborado para um período de cinco anos, é o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), referente à filosofia de trabalho, a missão da instituição, às diretrizes pedagógicas as quais orientam suas ações, sua estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que desenvolve ou que pretenda desenvolver (BRASIL, 2002). Embora o PDI seja uma exigência legal, ele se configura como um importante instrumento de planejamento institucional.

De acordo com Silva *et al.* (2013, p.15) “O PDI é um documento obrigatório por exigência legal, instituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES para que as instituições de educação superior o elaborem e submetam ao MEC para avaliação”. Ainda, segundo os autores, a construção do PDI é fundamental para fornecer a continuidade do planejamento estratégico, evitando as consequências negativas, comuns, na descontinuidade do planejamento a cada troca de gestão.

Em relação ao planejamento estratégico em Instituições de Ensino Superior, Braga e Monteiro (2005), salientam que os maiores desafios para a gestão se referem à capacidade de seus gestores em conseguir sinergia entre a área acadêmica e administrativa, entre os setores internos e, entre os serviços da instituição e a sociedade. Ainda segundo os autores, a implementação é a etapa mais delicada do planejamento estratégico, pois envolve assuntos organizacionais como: núcleos com grande capacidade de liderança, clima organizacional adequado, sistema de incentivos, competência operacional, capacitação e treinamento. Enquanto as estruturas políticas podem ser modificadas, a cultura organizacional é mais resistente a mudanças.

De acordo com Caymaz, Akyon e Erenel (2013, p. 191), “o planejamento estratégico e a gestão estratégica na administração pública estão intimamente relacionados com o conceito geral e a cultura da administração pública” e possuem dois componentes principais: componente de gestão estratégica, que inclui a declaração de missão, visão, valores, análise do ambiente interno e externo, prioridades de médio prazo, direções de atividades, monitoramento e avaliação, relatórios; e, componente de orçamento, que inclui análise de situação atual, objetivos, resultados e indicadores de desempenho dos programas orçamentários e de financiamento (CAYMAZ; AKYON; ERENEL, 2013).

2.2.1 Avaliação e controle do Planejamento Estratégico

Para Rezende (2015) o controle do Planejamento Estratégico está relacionado com a monitoração, acompanhamento e avaliação do processo de administração estratégica visando melhorar, corrigir e garantir o funcionamento adequado de processos ou funções, fornecendo aos gestores da organização subsídios para facilitar as decisões, bem como para corrigir caminhos, reforçar ações, interferir em processos e alcançar objetivos anteriormente planejados, organizados e dirigidos. “Como conceito, controle é fazer algo que aconteça da forma como foi planejado, consiste em um processo que oriente a atividade exercida para um fim previamente determinado” (REZENDE, 2015, p. 131).

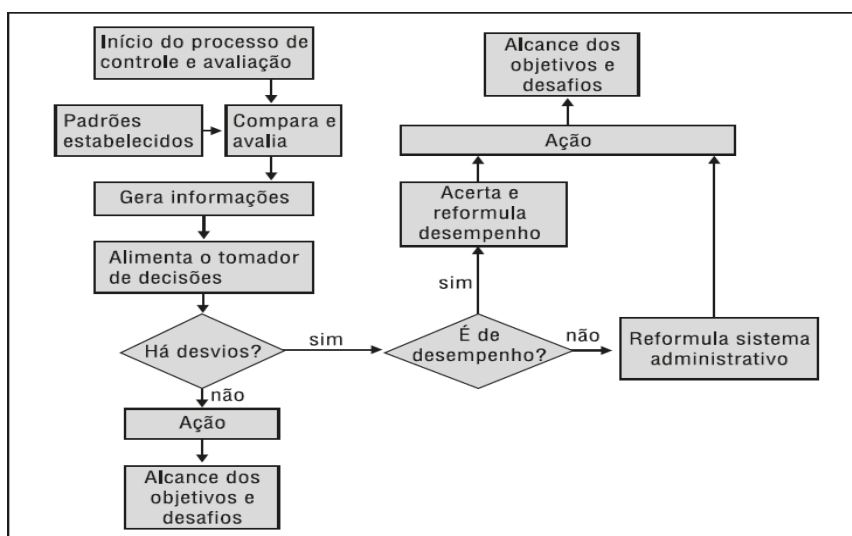
Para Oliveira (2018), o controle representa a atividade básica para a retroalimentação o processo de planejamento estratégico, e possui as seguintes finalidades:

- ✓ Identificar problemas, falhas e erros que se transformam em desvios do planejado, com a finalidade de corrigi-los e de evitar sua reincidência;

- ✓ Fazer com que os resultados obtidos com a realização das operações estejam, tanto quanto possível, próximos dos resultados esperados e possibilitem o alcance dos desafios e consecução dos objetivos;
- ✓ Verificar se as estratégias e políticas estão proporcionando os resultados esperados, dentro das situações existentes e previstas; e,
- ✓ Proporcionar informações gerenciais periódicas, para que seja rápida a intervenção no desempenho do processo.

A conceituação de controle apresentada pelo autor pode ser mais bem visualizada por meio da Figura 7.

Figura 7 – Conceituação geral da função controle e avaliação.



Fonte: Oliveira (2018, p. 259).

Segundo o autor, para que se possa efetuar, de maneira adequada, o controle e a avaliação do planejamento estratégico, é necessário seguir algumas fases:

1) Estabelecimento de padrões de medida e de avaliação: Esses padrões são decorrentes dos objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas e projetos, bem como das normas e procedimentos. Portanto, os padrões são a base para a comparação dos resultados desejados. Podem ser tangíveis ou intangíveis, vagos ou específicos, explícitos ou implícitos, bem como referirem-se à quantidade, qualidade e tempo.

2) Medida dos desempenhos apresentados: O processo de medir e avaliar desempenho significa estabelecer o que medir e selecionar, bem como medir utilizando critérios de quantidade, qualidade e tempo. Esses critérios podem variar entre os executivos, mas uma empresa deve procurar ter homogeneidade e integração entre seus critérios de medição de

desempenho, caso contrário o controle do planejamento estratégico – que considera toda a empresa – fica prejudicado.

3) Comparação do realizado com o resultado esperado: O resultado dessa comparação pode servir a vários usuários, tais como a alta administração, os chefes das áreas, os funcionários etc. Portanto, devem-se identificar, dentro de um critério de coerência, os vários usuários das comparações estabelecidas.

4) Ações corretivas: Essas ações correspondem às medidas ou providências que são adotadas para eliminar os desvios significativos que você detectou, ou mesmo para reforçar os aspectos positivos que a situação apresenta.

Como o resultado do processo de controle é a informação, é preciso estabelecer um sistema de informações que permita constante e efetiva avaliação dos objetivos, desafios, metas, estratégias e projetos e demais processos (OLIVEIRA, 2018).

Rezende (2015) complementa que para as organizações públicas, um sistema de controle público precisa considerar a duas necessidades simultâneas: as exigências legais descritas na Constituição Federal e nas legislações aplicáveis ao setor público; e as necessidades de gestão pública, que consiste no “fornecimento de informações relevantes, tempestivas e confiáveis para que o gestor público possa tomar decisões apropriadas, personalizadas e oportunas, tal como faria qualquer gestor competente nas organizações privadas” (REZENDE, 2015, p. 131).

De acordo com Pereira (2010), o controle tem como objetivo principal cuidar para que o Planejamento Estratégico seja implantado na sua plenitude. Para tanto, uma das ferramentas que pode ser usada é o Balanced Scorecard (BSC), uma vez que não é apenas uma ferramenta de medição de desempenho abrangente e integrada, mas também é um sistema de gestão com a nova abordagem de gestão estratégica (FOOLADVAND; YARMOHAMMADIAN; SHAHTALEBI, 2015).

No mesmo sentido, Rezende (2015) afirma que a filosofia ou conceito Balanced Scorecard (BSC) pode se constituir em um meio efetivo de controle do planejamento para manter a vantagem competitiva da organização. Além disso, o BSC pode ser estendido dos níveis estratégicos da organização para os diversos níveis do corpo gestor, inclusive para equipes do nível do corpo técnico e, até mesmo, para níveis individuais. “É relevante que a organização também controle o nível de alinhamento dos objetivos individuais com os seus objetivos, desenvolvendo sistemas de indicadores pertinentes” (REZENDE, 2015, p. 139).

Desta maneira, na próxima seção será abordado o tema *Balanced Scorecard*.

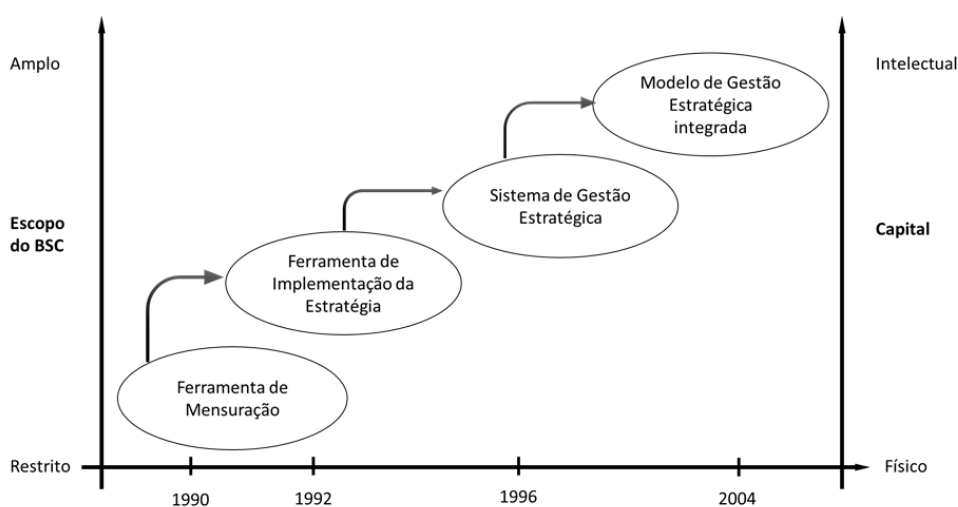
2.2.1.1 *Balanced Scorecard*

Segundo Ambras e Tamosiunas (2010), a insatisfação crescente com os meios tradicionais de medição de desempenho e suas limitações em oferecer informações importantes aos gestores de diferentes níveis, levou ao desenvolvimento de novos sistemas que também incluíssem parâmetros não financeiros.

Nos anos 90, com os autores Kaplan e Norton, são constatadas as primeiras publicações sobre um novo modelo de mensuração do desempenho nas organizações, a qual não se preocupava apenas com os indicadores financeiros, mas também com os não financeiros, derivada de suas visões e estratégias. No decorrer do tempo, o sistema evoluiu de uma simples medição de desempenho para um sistema de gestão estratégica (AMBRAS; TAMOSIUNAS, 2010; REID, 2011; SAYED, 2013).

De acordo com Herrero Filho (2005), o *Balanced Scorecard* está em uma contínua evolução e, até o momento, passou por quatro fases conforme apresentado na Figura 08:

Figura 8 – A evolução do conceito do *Balanced Scorecard*.



Fonte: Herrero (2005, p. 27).

A Fase 1 (BSC como Ferramenta de Mensuração) – É caracterizada pela pesquisa *Medindo a Performance nas Organizações do Futuro* (1990), liderada por Norton e Kaplan, com o objetivo de desenvolver um novo modelo de medição do desempenho. O principal resultado da pesquisa foi a criação do Modelo do *Balanced Scorecard* que vinculava as medidas de performance à estratégia da organização. A Fase 2 (BSC como Ferramenta de Implementação da Estratégia) – É caracterizada pela principal lição aprendida pelas empresas

que adoram o Balanced Scorecard: O BSC estava sendo utilizado como uma eficiente ferramenta para implementação da estratégia, e não apenas como um instrumento de mensuração da performance. Agora, o BSC incorporava quatro novos processos de negócios (Tradução da Visão, Comunicação e Conexão, Planejamento de Negócios e Feedback e Aprendizado) que possibilitavam a conexão dos objetivos estratégicos de longo prazo com as ações de curto prazo. A Fase 3 (BSC como Sistema de Gestão Estratégica) – Caracteriza-se pelo novo aprendizado das empresas que haviam implementado com sucesso o Balanced Scorecard: O BSC permitia o alinhamento dos recursos organizacionais e criava o foco necessário para a implementação da estratégia.

Por fim, a Fase 4 (BSC como Modelo de Gestão Estratégica) – É caracterizado pelo aprendizado de dois novos conceitos: os objetivos estratégicos deveriam interligar-se em relação de causa e efeito e a criação dos mapas estratégicos que possibilitavam descrever e comunicar a estratégia para os participantes da organização. Além disso, Kaplan e Norton, a partir das quatro perspectivas, procuram incorporar todos os avanços em gestão de negócios um sistema de gestão estratégica integrado.

De acordo com Rajesh *et al.* (2012, p. 270), o Balanced Scorecard “evoluiu desde o seu uso precoce como uma estrutura de medição de desempenho simples para um sistema completo de planejamento estratégico e gestão, e permite que os executivos executem verdadeiramente suas estratégias”. Para Lobato (2013 p. 119), O BSC, *balanced scorecard*, é uma ferramenta de alinhamento estratégico na qual é utilizado um sistema de controle que permite às organizações utilizarem o desdobramento da estratégia para fazer seu planejamento. Trata-se de um sistema de gestão baseado em indicadores que impulsionam o desempenho, proporcionando à organização a visão atual e futura do negócio, de forma abrangente e com um controle proativo dos objetivos planejados.

O Balanced Scorecard, um sistema de gestão do desempenho mais abrangente, incorpora medidas derivadas da estratégia de uma empresa. Enquanto retém as medidas financeiras de desempenho passado, o Balanced Scorecard introduz os direcionadores de desempenho financeiro futuro. Os direcionadores – encontrados nas perspectivas do cliente, do processo e da aprendizagem e crescimento – são selecionados a partir de uma tradução explícita e rigorosa da estratégia da organização nos objetivos e nas medidas tangíveis (ATKINSON *et al.* 2015, p. 40)

É uma ferramenta estruturada com base em quatro pontos de vista – financeira, clientes, processos internos, e de aprendizado e crescimento, que buscam propiciar uma visão holística da organização. Por meio das quatro perspectivas o BSC é utilizado como elemento

principal para o alcance dos objetivos institucionais (GUERRA *et al.* 2016), uma vez que podem ser direcionadas, por opção, para o foco estratégico e para o foco operacional da organização. As perspectivas são analisadas e consistem em um conjunto abrangente e equilibrado de medidas de desempenho - indicadores financeiros e não financeiros - que são modelados em relações de causa e efeito para alcançar objetivos estratégicos organizacionais (GUERRA *et al.* 2016; OLIVEIRA; PEREZ JR.; SILVA, 2013)

De acordo com Herrero Filho, (2005, p. 26) “O BSC pode ser entendido, de uma forma mais objetiva, em duas dimensões”: É um sistema de gestão que traduz a estratégia de uma empresa em objetivos, medidas, metas e iniciativas de fácil entendimento pelos participantes da organização; e, É uma ferramenta gerencial que permite capturar, descrever e transformar os ativos intangíveis de uma organização em valor para os *stakeholders*. . Kaplan e Norton (2004) orientam o Balanced Scorecard em cinco princípios ou funções de gestão, de acordo com a Figura 9.

Figura 9 – Princípios da organização orientada à estratégia



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2004).

Kaplan e Norton (2007) salientam que o Balanced Scorecard permite que uma empresa alinhe seus processos de gestão e direcione toda a organização na implementação da estratégia de longo prazo, fornecendo uma estrutura para gerenciar a implementação da estratégia, permitindo também que a própria estratégia evolua em resposta a mudanças nos ambientes competitivos, de mercado e tecnológicos da empresa.

Herrero Filho (2005) explica os desafios associados aos cinco princípios da seguinte forma: Traduzir a Estratégia em Termos Operacionais: Descrever a estratégia. Identificar as

relações entre os objetivos estratégicos e as perspectivas de valor demonstrando que ativos intangíveis se transformam em resultados financeiros. Alinhar à Organização à Estratégia: O BSC promove o alinhamento entre todos os setores de uma organização. O acompanhamento dos indicadores só é possível se todos os departamentos estiverem muito bem interligados com a estratégia. Transformar a Estratégia em Tarefa de Toda a Organização: Educar toda a equipe sobre os conceitos do negócio. O êxito da estratégia vai depender da participação total de todos os colaboradores. Converter a Estratégia em Processo Contínuo: O BSC permite o monitoramento e o controle através do direcionamento das tomadas de decisão. O processo tem que ser contínuo, não pode parar. Mobilizar a mudança por meio da Liderança Executiva: Cabe à liderança executiva da organização, ser o maior motivador para as modificações que irão surgir. A liderança deve prever possíveis resultados, para que assim possa posicionar suas metas em caminho aos objetivos da empresa.

De acordo com Kaplan e Norton (2004), a metodologia do Balanced Scorecard, consiste em traduzir a missão e a visão de uma empresa em objetivos que reflita seus interesses e expectativas, agrupando-as em quatro perspectivas diferentes:

1. Financeira: Demonstra se a execução da estratégia está contribuindo para o crescimento financeiro da empresa. Um exemplo disso é observar alguns indicadores como o lucro líquido, o retorno sobre os investimentos e a criação de valor econômico;
2. Do cliente: Avalia se o que foi estabelecido para os clientes está resultando em bons índices, como por exemplo, a satisfação, retenção e participação do mercado;
3. Dos processos internos: Identifica se os processos de negócios definidos na cadeia de valor estão contribuindo para alcançar os objetivos financeiros da empresa;
4. Da aprendizagem e crescimento: Procura avaliar os ganhos em função dos conhecimentos adquiridos pelos funcionários, pelas equipes e áreas de negócios, se estão contribuindo para viabilizar as perspectivas anteriores.

Kaplan e Norton (2000 p. 146) salientam que as entidades governamentais e sem fins lucrativos “são capazes de adotar estratégias e desenvolver vantagem competitiva que não se limitem à pura excelência operacional. Mas necessita-se de visão e liderança para superar a simples melhoria dos processos existentes e construir uma estratégia que saliente que processos e atividades são efetivamente mais importantes”.

Para tanto, as entidades governamentais e sem fins lucrativos devem incluir um objetivo abrangente no alto de seus *scorecards*, comunicando com nitidez a missão de longo prazo da organização, pois, para uma entidade não lucrativa ou órgão governamental, os

indicadores financeiros não demonstram se a organização está cumprindo sua missão (KAPLAN; NORTON, 2000).

No mesmo sentido, Costa (2006) expõe que várias experiências mostraram que o BSC é uma valiosa ferramenta para o setor público. Se no setor privado o objetivo é o lucro, no setor público o objetivo é cumprir a missão, a razão de sua existência. Os recursos financeiros exercem o papel de provento e de restrição para a execução da missão. Atkinson *et al.* (2015) complementam que o sucesso das organizações que não visam ao lucro e as governamentais deve ser mensurado pela eficácia em fornecer benefícios a seus públicos e o uso de medidas não financeiras possibilita a essas organizações avaliar seu desempenho com os públicos visados.

Para aplicar o Balanced Scorecard, o pensamento de uma organização que não visa ao lucro tem de mudar do que planeja fazer para o que deve realizar, uma mudança de atividades para resultados. De outra forma, qualquer novo scorecard será apenas uma lista de indicadores de desempenho chaves do desempenho operacional, não um sistema para comunicar e implementar sua estratégia (ATKINSON *et al.* 2015, p. 35).

De acordo com Rezende (2015), nas organizações públicas, as perspectivas ou abordagens podem ser adaptadas com outros nomes e com fins correlatos ao objeto público: cidadão ou sociedade; processos internos; orçamento ou sustentabilidade financeira; aprendizado e inovação ou crescimento funcional. Determinadas organizações públicas incluem a dimensão da responsabilidade social, sustentabilidade ambiental e a dimensão tecnológica como perspectivas do BSC. “Porém, seja na organização pública ou privada, essas abordagens podem ser ainda contempladas com outras perspectivas, por exemplo, contemplando outros módulos das funções organizacionais” (REZENDE, 2015, p. 139).

De acordo com Atkinson *et al.* (2015), ao considerar as especificidades das organizações públicas, é comum colocar um objetivo relacionado a seu impacto e missão social no topo de seus *scorecards* e mapas estratégicos. Os autores ainda salientam que a melhoria mensurada no objetivo de impacto social de uma organização que não visa ao lucro pode demorar a ser percebida. “Isso ocorre por que as medidas nas outras perspectivas fornecem os alvos a prazos curto e intermediário e o feedback necessário para o controle anual e a responsabilização (accountability)” (ATKINSON *et al.* 2015, p. 35).

As organizações que não visam ao lucro também modificam o modelo de scorecard do setor privado ao expandir a definição de quem é o cliente (COSTA, 2006; ATKINSON *et al.* 2015). Considerando que no setor privado, quem paga pelo produto ou serviço e quem o usa, no setor público essa relação não é direta. Os contribuintes pagam por um conjunto de

serviços que serão prestados a um conjunto diferente de pessoas. “Os clientes, portanto, são tanto os usuários dos serviços, que querem ser bem atendidos, quanto os contribuintes que querem ver suas contribuições financeiras ser bem usadas, sendo também usuário ou não” (COSTA, 2006, p. 28).

De acordo com Kaplan e Norton, (2000, p. 149) “as organizações do setor Público precisam atender a três objetivos de alto nível para cumprir sua missão: criar valor, a custo mínimo, promovendo o apoio e o comprometimento contínuos de sua fonte de financiamento”. Por conseguinte, o órgão define as metas para os processos internos e para o aprendizado e crescimento, desenvolvendo estratégias para atingir os objetivos nessas três perspectivas. Assim, as organizações que não visam ao lucro podem desenvolver o *Balanced Scorecard* que descreva as estratégias usadas para comunicar com maior clareza a missão e a estratégia à provedores de recursos, funcionários e outros públicos.

A Figura 10 apresenta uma possível Arquitetura do BSC para organizações que não visam ao lucro.

Figura 10 – Arquitetura do BSC para organizações que não visam ao lucro.



Fonte: Atkinson *et al* (2015, p. 35).

Na visão de Ortiz-Perez, Perez-campana e Velazquez-Zaldivar (2014), nas universidades, a ordem das perspectivas através da localização que terão no mapa estratégico, com lógica causal é a seguinte:

1. Perspectiva do cliente: os indicadores desta perspectiva são medidos através da relevância da Universidade comprovada pelo seu impacto social, e a satisfação expressa pelos clientes (sociedade) com os processos que se desenvolvem nele.
2. Perspectiva do processo: os processos-chave devem ser identificados. A Universidade, como outras organizações, pode ser considerada como um sistema abrangente de processos, em que os processos substantivos de formação, pesquisa e extensão universitária são fundamentais. Estes processos constituem a sua razão de ser e asseguram que a Universidade cumpra a sua missão. Os indicadores devem cumprir os objetivos fundamentais definidos para cada processo, estreitamente relacionados com o seu funcionamento, para que a sua avaliação possa expressar o seu grau de desempenho.
3. Perspectiva de formação e crescimento: essa perspectiva e seus indicadores estão relacionados à superação do pessoal docente e não docente, os professores desenvolvem um processo constante de auto treinamento de suas habilidades de ensino e pesquisa. Isso se baseia em um sistema abrangente de gerenciamento de informações que é eficiente, flexível, oportuno e relevante, fornecendo as informações necessárias em todos os momentos para tomar decisões efetivas e oportunas.
4. Perspectiva financeira: é o apoio ao desenvolvimento de processos como o orçamento da organização. Seus indicadores estão relacionados ao controle das despesas por meio da correta execução do orçamento e do cumprimento do plano de receita.

No que tange à definição das perspectivas e à própria adaptação da estrutura do BSC em IFES, Cunha e Kratz (2006), entendem que as organizações universitárias, especialmente às públicas, têm características únicas, mas que podem ser implementadas estratégias inovadoras para o alcance de seus propósitos institucionais.

Apresentadas as questões acerca do planejamento com destaque para planejamento estratégico, os conceitos do *Balanced Scorecard*, bem como a sua integração com as instituições públicas. A próxima seção abordará o tema Alinhamento entre o Planejamento Estratégico e a Execução Orçamentária e os fatores que podem influenciá-lo.

2.3 ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

De acordo com Matias-Pereira (2017), o orçamento é instrumento essencial para os planejadores, uma vez que necessitam de recursos financeiros para tornar seus planos operacionais viáveis. Assim, para que os objetivos organizacionais possam ser alcançados, o planejamento estratégico deve condicionar o orçamento. Contudo, restrições orçamentárias que impeçam ou não disponibilizem recursos podem comprometer ou inviabilizar o alcance dos objetivos propostos (SOUZA; CUNHA, 2014; SOUZA; PARREIRA; FONTENELLE, 2016; MATIAS-PEREIRA, 2017).

Corroborando este entendimento, Blumentritt (2006) observa que é provável que o desempenho geral da organização melhore quando o planejamento estratégico e o orçamento são usados corretamente e argumenta que as desconexões entre os dois resultarão em orçamentos que dificultam a implementação das estratégias ou em estratégias que não podem ser suportadas pelas finanças da organização. No entanto, deve-se considerar a influência de alguns fatores que podem fomentar essa conexão, ou dificultá-la (SOUZA; PARREIRA; FONTENELLE, 2016).

Neste sentido, Rodrigues (2015), dispõe sobre a existência de diversos fatores que podem influenciar o alinhamento entre o planejamento estratégico e o orçamento no âmbito das organizações. Dentre eles, a construção do orçamento de forma paralela à elaboração do planejamento estratégico e por pessoas e/ou setores diferentes pela gestão das duas ferramentas. Para Leahy (2002), a construção do orçamento antes da concepção do planejamento estratégico, pode ser considerado como uma anomalia ao processo de gestão. Desta forma, a relação entre o planejamento estratégico e o orçamento deve ocorrer de forma sequencial, sendo o orçamento um desdobramento do planejamento estratégico (FREZATTI *et al.*, 2009; FERREIRA; DIEHL, 2012).

Todavia, este não é o único fator que pode influenciar o alinhamento. De acordo com Blumentritt (2006), a gestão estratégica apresenta aos gerentes um processo para tomar decisões e orientar as ações de uma empresa, enquanto o orçamento fornece informações sobre financiamento e responsabilidade. O autor considera que os dois processos devem ser fortemente integrados, pois servem a propósitos complementares, mas distintos. Assim, se o orçamento se transforma em substituto do planejamento estratégico, assumindo um papel

adicional e incorporando funções específicas do planejamento estratégico, este se torna agente do não alinhamento entre os dois instrumentos de gestão (BLUMENTRITT, 2006).

No mesmo sentido, Ribeiro (2011) afirma que muitos gestores públicos tendem a confundir orçamento com planejamento. Isso tende a ocorrer quando o espaço para planejar é pouco, principalmente em decorrência de restrição orçamentária. Porém, mesmo que em contextos restritivos, é necessário que a instituição elabore o seu planejamento estratégico e alinhe a sua execução a orçamentária.

Outro fator que afeta o alinhamento entre o planejamento estratégico e orçamento diz respeito à existência de sinergia entre as áreas, departamentos ou unidades organizacionais. Ferreira e Diehl (2012) destacam a importância da relação entre o planejamento estratégico e orçamento para o alinhamento das decisões estratégicas globais com todas as atividades organizacionais. A execução da estratégia exige a integração e sinergia entre equipes e unidades organizacionais e seus processos (KAPLAN; NORTON, 2006; DIEHL; 2004).

De acordo com Almeida *et al.* (2009), a utilização do orçamento numa abordagem interativa objetiva desenvolver uma interação, vertical e/ou horizontal, entre os ocupantes de cargos nos diversos níveis hierárquicos, propiciando, por meio das análises e discussões conjuntas, que novas ideias sejam criadas e postas em prática.

Ainda, em sua pesquisa, Ribeiro (2011) concluiu que a falta de integração, comunicação e conexão entre as diversas áreas da instituição estudada, foram os fatores que mais contribuíram para a falta de alinhamento entre orçamento e planejamento. Desse modo, é necessário que exista integração entre os níveis estratégico, tático e operacional, buscando desenvolver as atividades de forma alinhada para o alcance dos objetivos propostos (WELSCH, 1983, citado por RODRIGUES, 2015).

Kaplan e Norton (2006), salientam que o *Balanced Scorecard* (BSC) deve ser conectado ao orçamento para a gestão das táticas por meio de um processo de *loop* duplo. No primeiro *loop*, a estratégia é conectada ao BSC e, já no segundo, o orçamento assume o papel de fazer a conexão entre estratégia e operação. A implementação do BSC oferece a oportunidade de transformar esse processo profundamente arraigado em um método que contribui para os resultados estratégicos e para o desempenho operacional.

O próximo fator se refere ao acompanhamento da execução orçamentária, uma vez que, além da necessidade do alinhamento dos objetivos do orçamento com os definidos no planejamento em nível estratégico e tático, também precisa associá-los aos ciclos de planejamento, execução e controle (LUNKES; RIPOLL; ROSA, 2011).

Assim, os sistemas orçamentários devem viabilizar a existência de planejamento e controle, sendo que, no processo de acompanhamento, o controle tem o papel de assegurar que os objetivos e metas, decorrentes do planejamento sejam efetivamente atingidos (ALMEIDA *et al.* 2009).

No mesmo sentido, Rezende e Cunha, (2005) afirmam que dentre as competências básicas que condicionam o desempenho das organizações governamentais está a qualidade no processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários.

Para Shim e Siegel (2009), a eficácia do orçamento pressupõe que a organização desenvolva capacidade preditiva, canais claros de comunicação, autoridade e responsabilidade, informações contábeis precisas, confiáveis e oportunas, compatibilidade e compreensibilidade das informações, além de suporte em todos os níveis da organização: superior, médio e inferior.

A respeito da eficiência dos sistemas de apoio, para Rezende e Nogueira (2004) os sistemas da informação e do conhecimento, desde que relacionados e integrados às demais ferramentas, também podem contribuir para o alinhamento da gestão da organização. Blumentritt (2006) complementa que, a utilização de ferramentas de tecnologia de informação e comunicação consolida-se como variável importante na elaboração e na execução do planejamento estratégico, contribuindo para a integração e disseminação de informações sobre as diversas atividades da organização.

Ainda, sugere-se a incorporação de ferramentas para facilitar o alinhamento entre planejamento estratégico e orçamento, tais como: criação de comissões aptas a proceder a avaliação e execução dos processos de planejamento e orçamento, a adoção do planejamento flexível como forma a responder adequadamente às possíveis mudanças e a assimilação de tecnologia para a comunicação de informação e decisões, bem como, de softwares desenvolvidos para criar cenários e auxiliar nas incertezas do futuro (BLUMENTRITT, 2006).

Referente à força de trabalho, Kaplan e Norton, (2006) advertem que os programas de alinhamento não produzirão resultados se não existir comprometimento, de todas as pessoas da organização, no sentido de alcançar seus objetivos estratégicos. O processo de alinhamento do capital humano deve envolver todo o pessoal no esforço pelo sucesso na implementação da estratégia, ou seja, são os recursos humanos que dão sustentação ao alinhamento estratégico (REZENDE; NOGUEIRA, 2004). Neste sentido, Almeida *et al.* (2009), complementam que o

sucesso do sistema orçamentário não pode prescindir do envolvimento e comprometimento dos colaboradores, independentemente da sua posição hierárquica.

No que tange a necessidade de políticas e diretrizes adequadas, Leite *et al.* (2008), exprimem que estas devem estar integradas aos planos e metas, bem como comunicadas para todos os níveis da organização. Para Blumentritt (2006) são necessários procedimentos para análise e adequação das dotações orçamentárias, sem isto, as chances de não ocorrer o alinhamento entre planejamento estratégico e execução orçamentária, aumentam consideravelmente. O autor ainda destaca que, quando as duas ferramentas são gerenciadas por responsáveis diferentes, também há a possibilidade de desvio no alinhamento entre elas. Aponta-se, dentre as causas da falta de alinhamento, a ausência de integração entre as áreas da organização no processo de elaboração e acompanhamento do Planejamento Estratégico (RIBEIRO, 2011).

Para Kaplan e Norton (2006, p. 314) “o processo orçamentário da maioria das organizações é lento, restritivo e dispendioso, tolhendo a gestão eficaz em períodos de rápidas transformações.” Bornia e Lunkes (2007) salientam que a falta de flexibilidade do processo orçamentário, causada pela adoção de políticas que não permitem ou dificultam mudanças nas metas orçamentárias, prejudica o alcance dos objetivos da organização.

Desta forma, segundo os autores, é necessário desenvolver processos de ação e a reação, inclusive proporcionando a interação contínua com as mudanças tecnológicas. Assim, se o orçamento não levar em consideração as alterações de contextos e cenários, suas diretrizes estarão vinculadas aos objetivos estabelecidos no passado (BLUMENTRITT, 2006).

Por fim, Blumentritt (2006) salienta que, geralmente, o orçamento e o planejamento são elaborados considerando realidades e contextos diferentes. Desta forma, é importante levar em consideração, os contextos interno e externo, quando forem elaborar, tanto o planejamento, quanto o orçamento.

Segundo Ribeiro (2011), é recorrente, na administração pública, as interferências externas que impactam o planejamento estratégico e o orçamento, tais como: as mudanças nas políticas públicas, contingenciamentos orçamentários, e as exigências de novas leis. Assim, além do contexto e cultura organizacionais, é preciso considerar, também, o ambiente externo, quando da execução do orçamento (REZENDE; NOGUEIRA, 2004; SHIM; SIEGEL, 2009).

O Quadro 2 apresenta um resumo, contendo 15 que fatores que podem influenciar o alinhamento ente o planejamento estratégico e o orçamento.

Quadro 2 - Fatores que podem influenciar o Alinhamento

Nº do Fator	Fatores que podem influenciar o Alinhamento	Autores
1	Necessidade de sequenciamento entre planejamento estratégico e orçamento	Leahy (2002); Blumentritt (2006); Frezatti <i>et al.</i> (2009); Ferreira e Diehl (2012)
2	Função do Orçamento e do Planejamento Estratégico	Blumentritt (2006); Ribeiro (2011)
3	Sinergia entre as áreas, departamentos ou unidades organizacionais	Welsch (1983); Diehl (2004); Kaplan e Norton (2006) Almeida <i>et al.</i> (2009) Ribeiro (2011); Ferreira e Diehl (2012)
4	Acompanhamento da execução orçamentária	Rezende e Cunha (2005) Almeida <i>et al.</i> (2009) Lunkes, Ripoll e Rosa (2011)
5	Ferramentas de comunicação e definição de responsabilidades entre as áreas	Shim e Siegel (2009)
6	Informações contábeis precisas, confiáveis e oportunas	Shim e Siegel (2009)
7	Compatibilidade e compreensibilidade das informações	Shim e Siegel (2009)
8	Suporte em todos os níveis da organização	Shim e Siegel (2009)
9	Eficiência dos sistemas de apoio	Rezende e Nogueira (2004); Blumentritt (2006)
10	Comprometimento dos colaboradores com a execução orçamentária	Rezende e Nogueira (2004); Kaplan e Norton (2006); Almeida <i>et al.</i> (2009) Ribeiro (2011)
11	Políticas e diretrizes adequadas	Blumentritt (2006); Leite <i>et al.</i> (2008)
12	Pessoas e áreas envolvidas na construção das duas ferramentas de gestão	Blumentritt (2006); Ribeiro (2011)
13	Flexibilidade do orçamento	Blumentritt (2006); Kaplan e Norton (2006); Bornia e Lunkes (2007).
14	Contextos internos e externos utilizados para a elaboração das duas ferramentas	Rezende e Nogueira (2004); Blumentritt (2006); Shim e Siegel (2009); Ribeiro (2011)
15	Habilidade preditiva	Blumentritt (2006); Shim e Siegel (2009)

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2015).

Os fatores apresentados não são taxativos, pois outros podem vir a impactar no processo de alinhamento entre o planejamento estratégico e execução orçamentária (RODRIGUES, 2015). Porém, o conhecimento destes fatores pode direcionar os gestores na busca do alinhamento das duas ferramentas, bem como, com outros sistemas de gestão.

Apresentadas as questões acerca do tema Alinhamento entre o Planejamento Estratégico e a Execução Orçamentária e os fatores que podem influenciá-lo, a próxima seção traz estudos anteriores sobre planejamento estratégico e execução orçamentária em instituições federais de ensino.

2.4 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO.

Esta última seção da revisão bibliográfica é destinada a apresentar, brevemente, como se encontram as pesquisas sobre planejamento estratégico e execução orçamentária em instituições federais de ensino, bem como a utilização do BSC como ferramenta de integração entre eles. Considerando que o processo orçamentário brasileiro possui algumas especificidades, principalmente no âmbito das Instituições Federais de Ensino – IFES, a pesquisa baseou-se em estudo nacionais.

Garozzi e Raupp (2019) realizaram uma pesquisa com o objetivo de caracterizar o estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras de educação. De natureza predominantemente qualitativa e caráter exploratório, realizou-se levantamento de estudos anteriores sobre o tema com busca no banco de dados da CAPES pela expressão “Alinhamento AND (Planejamento Estratégico) AND ((setor público) OR (administração pública))”, com a obtenção de 377 artigos revisados por pares até 12 de julho de 2019 e busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações pela expressão “Alinhamento AND (Planejamento Estratégico) AND ((setor público) OR (administração pública))”, com a obtenção de 128 resultados até 12 de julho de 2019. Um refinamento na pesquisa foi efetuado a fim de identificar a presença de elementos como: os fatores que influenciam o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico; as contribuições do alinhamento do orçamento para a implementação da estratégia; as contribuições do alinhamento para a otimização da alocação de recursos; demais contribuições do alinhamento e fatores a serem considerados para pesquisas futuras sobre o tema. Como resultado, foram identificados 19 trabalhos no total, sendo que três destes trabalharam diretamente o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico como objeto de estudo, Lucas (2015), Lindoso (2016) e Silveira et al. (2017). Os demais trabalhos, embora não tenham o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico como objeto central de estudo, trazem contribuições e achados sobre o tema, abordando-o indiretamente, como fatores críticos, barreiras e facilitadores ao alinhamento estratégico.

Lucas (2015) apontou a possibilidade da integração entre o orçamento e planejamento de nível estratégico, tático e operacional proporcionar uma alocação eficiente e dinâmica de recursos, em seu estudo de caso realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - Campus Camaçari. Como resultado apresentou duas estratégias para

concretização deste alinhamento: A primeira consiste na sistematização do processo de planejamento institucional, envolvendo a participação dos diversos *stakeholders* em sua elaboração. A segunda consiste em melhorar o desempenho da alocação de recursos por meio do rompimento do incrementalismo no orçamento, utilizando as metas, ações e os respectivos custos decorrentes do Plano de Metas Institucional para sua elaboração.

Lindoso (2016) ressaltou a importância de as organizações aperfeiçoarem os recursos apontando o planejamento estratégico como ferramenta adequada e a necessidade de sua interligação explícita e direta com o orçamento da instituição. Em seu estudo na Universidade Federal do Amazonas, concluiu pela utilização do Plano Interno (PI) como melhor alternativa à questão, o qual proporciona detalhamento pormenorizado das dotações orçamentárias para fins gerenciais da execução orçamentária, maior visibilidade e transparência para controle efetivo das despesas.

Queiroz, Queiroz e Hekis (2011), desenvolveram pesquisa com o objetivo de apresentar e implantar uma metodologia de integração entre o planejamento estratégico e o planejamento financeiro, buscando evidenciar as etapas para a formulação das estratégias de uma Instituição de Ensino Superior, bem como apresentar o mapa estratégico adaptando as perspectivas do *Balanced Scorecard* (BSC) para a realidade das organizações acadêmicas. A metodologia utilizada compreende a apresentação de um estudo de caso implantado em uma Universidade em Santa Catarina, descrevendo os passos necessários para a implantação de um sistema eficiente e moderno de planejamento alinhado à medição do desempenho organizacional. Os resultados apresentados evidenciam a importância da integração da estratégia com o orçamento e as facilidades do uso do BSC na construção do mapa estratégico e alinhamento da organização na busca de indicadores para a mensuração do desempenho.

Em sua pesquisa, Souza (2016), explorou a relação entre o orçamento público e o Planejamento Estratégico no contexto de uma organização pública. O objetivo foi compreender as dificuldades que os gestores enfrentam para executar o orçamento público e, assim, consolidar o planejamento estratégico da organização, considerando as limitações impostas pelo princípio da anualidade. A escolha metodológica foi o estudo de caso único, realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Norte de Minas Gerais (IFNMG). Os resultados da pesquisa apontaram que o princípio da anualidade orçamentária, embora afete a execução do orçamento público, não se apresenta como limitador para a consecução do Planejamento Estratégico da organização estudada. Foi possível notar que alguns campi utilizam soluções tais como a antecipação de compras do exercício seguinte e o

uso do pregão por Sistema de Registro de Preços (SRP) para driblar as dificuldades do princípio da anualidade, cabendo à organização uniformizar o uso dessas práticas em todas as suas unidades.

Silveira *et al.* (2017), em estudo de caso realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC), constatou a existência do alinhamento entre planejamento estratégico e planejamento orçamentário por meio da obrigatoriedade de vinculação dos projetos desenvolvidos pelos Campi a um dos objetivos estratégicos e a presença de elementos constantes na literatura que favorecem o alinhamento, como políticas e diretrizes adequadas, orçamento com papel de planejamento, sequenciamento entre planejamento e orçamento, ferramentas de comunicação e definição de responsabilidade entre as áreas, suporte em todos os níveis da organização, eficiência dos sistemas de apoio e pessoas e áreas envolvidas na construção das duas ferramentas de gestão. Verificou fatores que dificultam o alinhamento, como a falta de flexibilidade do orçamento, a heterogeneidade de necessidades, percepções e critérios de priorização de objetivos dentre os Campi. Apontou ainda a necessidade de obter mais objetividade no processo de mensuração da contribuição do orçamento para o alcance dos resultados.

Erasmio, Duarte e Lima (2019), apresentaram a sistemática utilizada pela Universidade Federal do Tocantins – UFT para integração entre o planejamento institucional e o orçamento disponibilizado para financiamento das ações. A integração foi realizada por meio do sistema SIE – Sistema de Informações para o Ensino, o qual melhorou o processo de planejamento já existente dentro da instituição, como também proporcionou a abertura de um novo paradigma na gestão orçamentária, com apontamento para uma gestão descentralizada. A Universidade, por meio do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), atribuiu metas e ações a serem executadas, e instituíram os seguintes instrumentos: nota técnica orçamentária (NTO), o Plano Anual de Trabalho (PAT) e o Plano de Distribuição Orçamentária (PDO) que devem ser alinhados de forma a cumprir as proposições do PDI.

Maciel e Lavarda (2017) por sua vez, pesquisaram sobre o alinhamento estratégico no contexto de contingenciamento orçamentário em uma IFE e apontaram como fatores críticos para o alinhamento estratégico: a vinculação do planejamento estratégico à Matriz Orçamentária; priorização na aplicação de recursos tendo em vista contingenciamentos orçamentários que fogem ao controle da organização; a elaboração conjunta do planejamento estratégico entre diretores e responsáveis pela execução financeira, bem como seu acompanhamento pelo setor de Desenvolvimento Institucional.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo tem a finalidade de apresentar os procedimentos metodológicos utilizados para a realização desta pesquisa. A seguir, serão apresentadas as seções: 3.1 – Caracterização da pesquisa, 3.2 – Sujeitos da pesquisa, 3.3 – Coleta e análise de dados, 3.4 – Delimitações da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Kumar (2011) os tipos de pesquisa podem ser classificados com base em três diferentes perspectivas: 1) aplicações das conclusões da pesquisa: pesquisa pura e pesquisa aplicada; 2) segundo os objetivos da pesquisa: exploratória, descritiva, explicativa e correlacional; e, 3) de acordo com a abordagem do problema de pesquisa: abordagem estruturada ou quantitativa e abordagem não estruturada ou qualitativa.

Segundo a aplicação dos resultados, a pesquisa se classifica como aplicada, uma vez que se pretende, além de avaliar a implementação, propor alternativas para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento estratégico e execução orçamentária do IFSC. Essa classificação procura resolver um problema específico cujo resultado é a idealização de um produto diretamente aplicável. Conforme Gil (2008, p. 27), a pesquisa aplicada “tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos”. Vergara (2016, p. 49), complementa que “a pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos ou não”.

Segundo Richardson (2017), a pesquisa descritiva tem como finalidade descrever uma situação ou problema para revelar o comportamento de um fenômeno. Para Vergara (2016) a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza.

Já, a pesquisa explicativa, segundo Gil (2008, p. 28) “aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas”.

Assim, com relação aos objetivos, a pesquisa se caracterizou como descritiva - explicativa, já que se buscou, além de descrever as características da instituição, sua execução orçamentária e os resultados do planejamento estratégico obtidos no ciclo 2015-2019, explicar, por meio do estudo de caso, quais fatores influenciaram o alinhamento entre o planejamento estratégico e orçamento.

A abordagem do problema de pesquisa se caracteriza como qualitativa. A abordagem qualitativa é adequada para entender a natureza de um fenômeno social. As investigações qualitativas têm como objeto situações complexas ou estritamente particulares, considerando que as narrativas obtidas são examinadas dentro do contexto original em que ocorrem. Além disso, proporcionam análises profundas das experiências humanas no âmbito pessoal, familiar e cultural, de uma forma que não pode ser obtida com escalas de medida e modelos multivariados (RICHARDSON, 2017). Creswell (2014, p. 50) define a pesquisa qualitativa da seguinte forma:

A pesquisa qualitativa começa com pressupostos e o uso de estruturas interpretativas/teóricas que informam o estudo dos problemas da pesquisa, abordando os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Para estudar esse problema, os pesquisadores qualitativos usam uma abordagem qualitativa da investigação, a coleta de dados em um contexto natural sensível às pessoas e aos lugares em estudo e a análise dos dados que é tanto indutiva quanto dedutiva e estabelece padrões ou temas. O relatório final ou a apresentação incluem as vozes dos participantes, a reflexão do pesquisador, uma descrição complexa e interpretação do problema e a sua contribuição para a literatura ou um chamado à mudança.

Por fim, para atingir os objetivos deste trabalho, foram utilizados, como estratégia de pesquisa, o estudo de caso e a pesquisa bibliográfica com o objetivo de possibilitar a aplicação do que é recomendado pela teoria e considerar, ao mesmo tempo, a realidade institucional do IFSC.

Para Vergara (2016), o estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas, por exemplo, como pessoa ou órgão público. Tem caráter de profundidade e detalhamento, podendo ou não ser realizado no campo e utiliza-se de métodos diferenciados de coleta de dados. “Como método de pesquisa, o estudo de caso é usado em muitas situações, para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados” (YIN, 2015, p. 5).

Já a pesquisa bibliográfica forneceu os fatores necessários ao alinhamento do orçamento e do planejamento, que possibilitaram identificar se a instituição utilizou as práticas apresentadas em pesquisas sobre o tema. A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado e tem como vantagem a possibilidade de permitir ao pesquisador envolver uma maior variedade de ocorrências (GIL, 2008).

Procurando atender aos critérios de validade e confiabilidade propostos por Yin (2015), o estudo em questão apresenta os principais aspectos de validade e confiabilidade sugeridos pelo autor. Para garantir a validade, foram utilizadas fontes múltiplas de evidências

coletadas em entrevistas, documentos e registro em arquivos da organização. Também se estabeleceu o encadeamento de evidências através da amarração entre o problema, os objetivos, o referencial, as evidências de campo e a conclusão do estudo. “O propósito da confiabilidade é minimizar os erros e os vieses de um estudo” (YIN, 2015, p. 60).

Para assegurar a confiabilidade, seguiu-se o protocolo de estudo de caso, considerando os seguintes itens destacados por Yin (2015): Visão geral do projeto do estudo de caso contendo as informações prévias, questões imperativas, leituras relevantes; Procedimentos de Campo, onde foram visualizados os procedimentos necessários para acesso para a realização da coleta de dados; Questões do estudo de caso, as quais dizem respeito das principais questões que nortearam o estudo; Guia para o relatório do estudo de caso, onde foi elaborado um esboço do que constar no relatório do estudo de caso. Além disso, desenvolveu-se um banco de dados apropriado para o estudo de caso através da documentação dos procedimentos e arquivamento dos materiais coletados na pesquisa. “O protocolo é uma das táticas principais para aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e destina-se a orientar o pesquisador ao realizar a coleta de dados” (YIN, 2015, p. 60).

3.2 SUJEITOS DA PESQUISA

De acordo com site institucional, atualmente, o IFSC possui 22 campi em todas as regiões de Santa Catarina, que oferecem cursos de qualificação profissional (FIC), cursos técnicos, de graduação e de pós-graduação, promovem ações de extensão e desenvolvem projetos de pesquisa. Porém, a sua expansão e consequente distribuição dos Campi pelo estado, passou por várias fases. Em sua primeira fase (2006), no então chamado plano de expansão I, foram implantados os Campi de Chapecó, Joinville, Araranguá e federalizada uma escola comunitária que originou o Campus Florianópolis - Continente. No plano de expansão II (2009 e 2010), o IFSC implantou Campus nos municípios de Lages, Canoinhas, São Miguel do Oeste, Criciúma, Gaspar, Itajaí, Urupema, Caçador, Garopaba, São Carlos e Palhoça Bilíngue. Nessa mesma chamada, foram federalizadas mais duas unidades: Xanxerê e Jaraguá do Sul - Rau. Em 2015, decorrente da expansão III, foram inaugurados os campi São Carlos, Tubarão, e o Campus Avançado São Lourenço do Oeste, ligado ao Campus São Miguel do Oeste.

Assim, considerando a inviabilidade de acesso aos 22 Campi, nos moldes do desenvolvimento desta pesquisa, procedeu-se a uma amostragem não aleatória,

especificamente do tipo por acessibilidade, a qual, de acordo com Vergara (2016, p. 53) “seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles”.

Desta maneira, foram escolhidos os Campi de Joinville, decorrente da expansão I; Gaspar e Itajaí, resultante do plano de expansão II; e, Tubarão criado a partir da expansão III. Para tanto, considerou-se que cada Campus, dependendo do tipo, tamanho e momento de criação, possui estrutura diferente e se encontram em fases distintas no processo de consolidação, possibilitando assim, perceber as diferenças e similaridades sobre o tema pesquisado em cenários distintos.

Ainda, de acordo com o Regimento Geral do IFSC, (2010), no âmbito da Reitoria, compete à Pró-Reitoria de Administração planejar, desenvolver, controlar e avaliar a administração orçamentária, financeira e a gestão de pessoas do IFSC, bem como executar o planejamento nos níveis tático e operacional. À Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, compete promover a integração entre a Reitoria e os campi, promover e coordenar os processos de planejamento estratégico e a avaliação institucional; de sistematização de dados, informações e de procedimentos institucionais.

No que se refere aos Campi, a Diretoria do campus é órgão executivo que administra, coordena e superintende todas as atividades do campus e será exercida pelo Diretor-Geral, assessorado pelos Chefes do Departamento de Administração e do Departamento de Ensino, Pesquisa e Extensão. Dentre outros, compete ao Diretor-Geral organizar o planejamento anual do campus, participar da elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional e acompanhar a utilização dos recursos orçamentários do campus.

A escolha dos sujeitos de pesquisa deu-se em razão da atividade e cargo desempenhado por cada sujeito no âmbito do IFSC. Assim, foram selecionados o/a Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional (PRODIN) e o/a Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional, coordenação esta vinculada à PRODIN; o/a Pró-Reitor (a) de Administração; e os/as Diretores (as)-Gerais e Chefes do Departamento de Administração – DAM dos Campi Gaspar, Itajaí, Joinville e Tubarão.

Para o primeiro objetivo estratégico, ou seja, “Identificar os principais fatores que influenciaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC” tem-se como sujeitos de pesquisa o/a Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional (PRODIN), Pró-Reitor (a) de Administração (PROAD) e Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional no âmbito institucional, e os/as Diretores (a)-Gerais e Chefes do Departamento de Administração, no contexto dos Campi Gaspar, Itajaí, Joinville e Tubarão.

Em relação ao segundo objetivo estratégico, “Identificar os principais fatores que influenciaram a execução orçamentária durante o Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC”, foram selecionados como sujeitos da pesquisa o/a Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional (PRODIN), Pró-Reitor (a) de Administração (PROAD) e Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional.

No que se refere ao terceiro objetivo, ou seja, “Verificar os fatores que podem influenciar o alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina- IFSC” têm-se os mesmos sujeitos elencados no primeiro objetivo estratégico.

Por fim, em relação ao quarto objetivo “Identificar a aderência do *Balanced Scorecard* - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e execução orçamentária do IFSC” têm-se novamente, como sujeitos de pesquisa, o/a Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional (PRODIN), Pró-Reitor (a) de Administração (PROAD) e Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional.

O Quadro 3 identifica os sujeitos e sua respectiva vinculação aos objetivos específicos.

Quadro 3–Vinculação dos sujeitos da pesquisa aos objetivos específicos.

Objetivos Específicos	Sujeitos da Pesquisa
Identificar os principais fatores que influenciaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC.	Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional, Pró-Reitor (a) de Administração e Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional Diretores (a)-Gerais e Chefes do Departamento de Administração dos Campi.
Identificar os principais fatores que influenciaram a execução orçamentária durante o Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC.	Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional, Pró-Reitor (a) de Administração; Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional;
Verificar os fatores que podem influenciar o alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina- IFSC.	Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional, Pró-Reitor (a) de Administração e Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional Diretores (a)-Gerais e Chefes do Departamento de Administração dos Campi.
Identificar a aderência o <i>Balanced Scorecard</i> - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e execução orçamentária do IFSC	Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional, Pró-Reitor (a) de Administração e Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Ao todo, foram selecionados 12 sujeitos. Ressalta-se que os sujeitos aqui relacionados são os dirigentes do IFSC, Reitoria e Campus, diretamente envolvidos com os processos de planejamento estratégico e execução orçamentária.

3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

De acordo com Gil (2017), apesar de na maioria dos estudos de casos a coleta ser feita por meio de entrevistas, observação e análise de documentos, muitas outras técnicas podem ser utilizadas para conferir maior credibilidade aos resultados. Para Marconi e Lakatos (2017), a análise bibliográfica consiste num apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados e tornados públicos, capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. No mesmo sentido, Gil (2017, p. 29), recomenda que “seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou base de dados”. Segundo Yin (2015), análise de documentos é estável e pode ser revisada; discreta, pois não foi criada com um resultado de um estudo; é exata por conter nomes e detalhes de um evento; e tem ampla cobertura, por poder utilizar um longo espaço de tempo pesquisado. As informações documentais são essenciais a todos os tópicos do estudo de caso (YIN, 2015; GIL, 2017).

No presente estudo, a coleta e posterior triangulação dos dados, fundamental em um estudo de caso, foram obtidas pela análise documental, entrevistas e registros de arquivo, conforme demonstrado a seguir.

Neste contexto, enquanto técnica de coleta de dados, a pesquisa documental ocorreu por meio da análise de documentos históricos do IFSC como PDI e Planejamento Estratégico, regimentos, relatórios e outros, disponíveis tanto no site da instituição como aqueles impressos. Isto foi realizado com a finalidade de apresentar o perfil da instituição analisada e para análise dos processos de planejamento estratégico, execução orçamentária e de elaboração do orçamento anual.

Também, foi utilizado, como fonte de evidência, o registro de arquivo denominado - Planilha de Acompanhamento do PAT - o qual, de acordo com Yin (2005, p. 115) é classificado como “Registros organizacionais, como as tabelas e os orçamentos de organizações em um período de tempo”, com o objetivo de analisar os processos de acompanhamento do Plano Anual de Trabalho – PAT dos Campi.

Para Richardson (2017), a entrevista semiestruturada tem como finalidades possibilitar a coleta de dados qualitativos de confiança e permitir compreender tópicos de interesse para o desenvolvimento de questões relevantes. O entrevistador pode ter as perguntas previamente preparadas, porém, a maioria delas é gerada à medida que a entrevista vai decorrendo, permitindo a flexibilidade para aprofundar ou confirmar, se necessário.

Assim, entendendo que a participação dos sujeitos pesquisados possui grande importância para este estudo, foram utilizados, para a coleta de dados, além da pesquisa documental e registros de arquivo, entrevistas semiestruturadas com roteiros baseados nos objetivos da pesquisa, conforme apresentado no Apêndice A e B.

Considerando as especificidades de abrangência de gestão entre Reitoria e Campus, foram elaborados dois roteiros de entrevista semiestruturada. O roteiro constante no Apêndice A, corresponde às entrevistas de abrangência institucional, direcionado aos ocupantes dos cargos de Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional (PRODIN), Pró-Reitor (a) de Administração (PROAD) e Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional. Já o roteiro consignado no Apêndice B, direcionado aos/as Diretores (a)-Gerais e Chefes do Departamento de Administração, trabalha o contexto dos Campi Gaspar, Itajaí, Joinville e Tubarão. O Quadro 4 identifica para cada objetivo específico os sujeitos e as técnicas e instrumentos de coleta de dados que serão utilizados.

Quadro 4–Vinculação das técnicas de coleta de dados aos sujeitos e objetivos específicos

Objetivos Específicos	Sujeitos da Pesquisa	Coleta de dados
Identificar os principais fatores que influenciaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC.	Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional; Pró-Reitor (a) de Administração; Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional	Entrevista semiestruturada (Apêndice A) Análise Documental
Identificar os principais fatores que influenciaram a execução orçamentária durante o Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC.	Diretores (a) – Gerais e Chefes do Departamento de Administração dos Campi. Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional; Pró-Reitor (a) de Administração; Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional;	Entrevista semiestruturada (Apêndice B) Entrevista semiestruturada (Apêndice A) Análise Documental
Verificar os fatores que podem influenciar o alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no IFSC	Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional; Pró-Reitor (a) de Administração; Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional Diretores (a) – Gerais e Chefes do Departamento de Administração dos Campi.	Entrevista semiestruturada (Apêndice A) Análise Documental Registros em arquivo Entrevista semiestruturada (Apêndice B)
Identificar a aderência do <i>Balanced Scorecard</i> - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e execução orçamentária.	Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional; Pró-Reitor (a) de Administração; Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional	Entrevista semiestruturada (Apêndice A) Análise Documental

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Considerando a disponibilidade dos sujeitos da pesquisa, as entrevistas foram agendadas via e-mail institucional. Dos 12 sujeitos selecionados, apenas 1 sujeito não conseguiu participar, devido à indisponibilidade de acesso à internet. Assim, foram realizadas 11 entrevistas, à distância, por meio de web conferência, utilizando a ferramenta meet.

Todas as entrevistas foram gravadas em áudio e vídeo, mediante autorização dos entrevistados, com duração média de 60 minutos. As entrevistas foram transcritas em editor de texto, na íntegra, pelo pesquisador e, em seguida, processadas no software IRaMuTeQ, que serviu como ferramenta de apoio ao processamento de dados, codificando e organizando as informações para posterior análise. Para garantir o anonimato dos entrevistados, quando da apresentação dos resultados, seus nomes foram substituídos pela denominação “Gestor”, sendo identificados do número 1 ao número 11, ou seja, Gestor 1, Gestor 2... Gestor11.

Segundo Gil (2008, p. 156), a análise de dados tem como objetivo “organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação.” De acordo com Richardson (2017, p. 264), a análise de conteúdo “é muito adequada para analisar fenômenos multifacetados, característicos das ciências sociais”. Nos mesmos sentidos, para Bardin (2016, p. 48), a análise de conteúdo é

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Neste sentido, as técnicas escolhidas para análise e interpretação dos dados coletados foram a análise de conteúdo e a triangulação. De acordo com Yin (2015), em pesquisa qualitativa ocorre a triangulação quando o pesquisador utiliza pelo menos três modos para verificar determinado fenômeno e assim reforçar o nível de confiabilidade do estudo.

Bardin (2016), propõe três fases para aplicação da técnica da análise de conteúdo ou seja, a pré análise, que se destina à leitura superficial e organização inicial das informações; a exploração do material, que consiste no processo de decodificação, decomposição e/ou enumeração, e por fim, a fase do tratamento, inferência e a interpretação dos resultados obtidos.

Desta forma, concluída a coleta de dados, estes foram organizados, ordenados e receberam tratamento qualitativo, buscando correspondência com o referencial bibliográfico relacionado com o objetivo da pesquisa. Para tanto, durante a análise dos dados, foram determinados núcleos de sentido que explicitassem a existência do alinhamento entre o

planejamento estratégico e orçamento e/ou os explicassem. Assim, foram procurados descritores que mostrassem problemas na execução orçamentária ou na consolidação do planejamento estratégico, bem como os fatores que possivelmente influenciam o alinhamento entre os dois, tais como dificuldades, problemas, insuficiência, contingenciamento etc. Também foram procurados descritores que evidenciem ações para solucionar desvios na execução orçamentária ou na consolidação do planejamento estratégico (ex: contribuição, implantação, acompanhamento, desenvolvimento, capacitação, alinhamento, dentre outros). Além disso, a partir das falas dos entrevistados, foram procurados trechos que indicassem, principalmente, os fatores que contribuíram e/ou dificultaram a implantação do planejamento estratégico e a execução orçamentária, a ocorrência de contradição nos relatos; se houve e/ou como ocorreram o acompanhamento da execução orçamentária e do planejamento estratégico, bem como o uso do BSC neste processo; o grau de domínio/conhecimento dos entrevistados sobre o tema e demais fatores relacionados aos objetivos da pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os resultados obtidos com a presente pesquisa, relacionando-os com os objetivos propostos. Para tanto, apresenta-se as seguintes seções: 4.1 - A história e estrutura do IFSC com o intuito de contextualizar a unidade analisada dentro deste estudo; 4.2 – O Planejamento Estratégico no IFSC, sua construção e funcionamento; 4.3 - Apresenta-se como ocorre a Execução Orçamentária no IFSC; 4.4 – No que consiste o Plano Anual de Trabalho – PAT 4.5 – O alinhamento ente o planejamento estratégico e o orçamento no IFSC; 4.6 – A aderência do BSC como método de alinhamento entre as ferramentas.

4.1 O INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA – IFSC

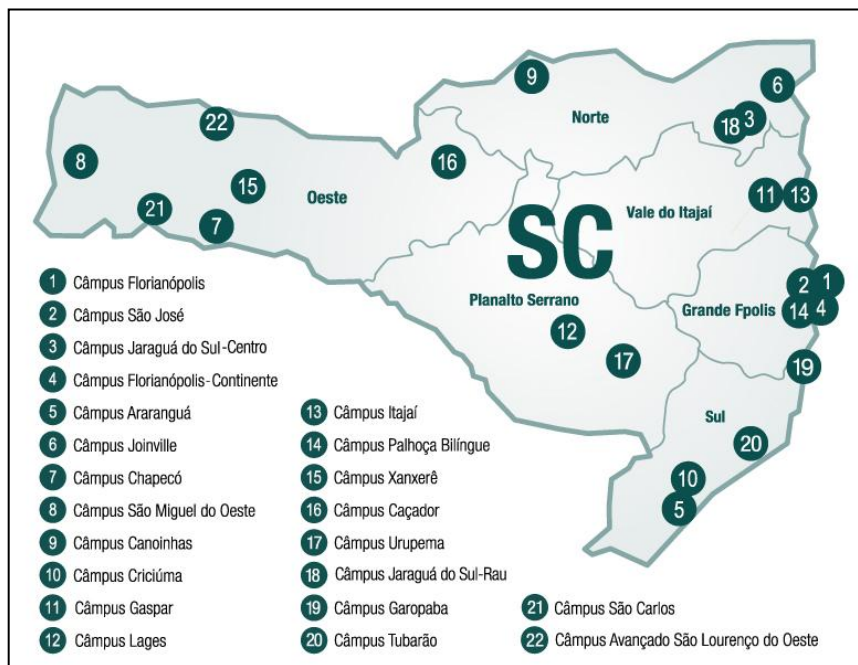
De acordo com o site institucional do IFSC, a seguir são apresentadas as informações relativas à história e perfil da Instituição (IFSC, 2020). Com o objetivo de proporcionar formação profissional aos filhos de classes socioeconômicas menos favorecidas, o IFSC foi criado por meio do decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, como Escola de Aprendizizes Artífices de Santa Catarina, sendo a primeira sede instalada em 1º de setembro de 1910, no centro da capital catarinense. Dentre outras alterações, em 27 de março de 2002, foi transformada oficialmente em Cefet-SC. Em 2008, com a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio da 11.892/2008, o Cefet-SC transformou-se em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC).

O IFSC é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e possui autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, oferecendo educação básica, profissional e superior, com forte inserção na área de pesquisa e extensão.

Possui atualmente 22 campi, distribuídos nas cidades de: Araranguá, Caçador, Canoinhas, Chapecó, Criciúma, Garopaba, Gaspar, Jaraguá do Sul – Rau (Geraldo Werninghaus), Florianópolis, Florianópolis-Continente, Itajaí, Joinville, Jaraguá do Sul, Lages, São José, Palhoça Bilíngue, São Carlos, São Lourenço do Oeste, São Miguel do Oeste, Tubarão, Urupema e Xanxerê. O IFSC também conta com o Centro de Referência em Formação e EaD (Cerfead), responsável pelos programas de formação de professores e demais educadores, e de gestores para o serviço público.

A Figura 11 apresenta o mapa com as localidades dos campi do IFSC.

Figura 11- Mapa com as localidades dos campi do IFSC.



Fonte: IFSC (2020).

De acordo com Regimento Geral (2010), o IFSC possui a seguinte estrutura organizacional básica:

I - Órgãos Superiores da Administração:

- a) Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo;
- b) Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo.

II - Órgão Executivo e de Administração Geral:

- a) Reitoria, composta pelo Reitor e cinco Pró-Reitores:
 1. Pró-Reitoria de Administração;
 2. Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional;
 3. Pró-Reitoria de Ensino;
 4. Pró-Reitoria de Extensão e Relações Externas;
 5. Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação.

III - Órgãos de Assessoramento:

- a) Colegiado de Desenvolvimento de Pessoas;
 1. Comissão Permanente de Pessoal Docente;

2. Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação.

- b) Colegiado de Ensino, Pesquisa e Extensão;
- c) Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação;
- d) Comissão Permanente de Pessoal Docente;
- e) Comissão Própria de Avaliação.

IV. Órgão de Controle: Auditoria Interna; V. Procuradoria Federal; VI. Órgãos de atividade finalística: Diretorias-Gerais dos Campus e Diretoria do Centro de Referência em Formação e Educação a Distância; VII- Órgãos de Assessoramento das Diretorias-Gerais dos campi: Colegiados dos campi VIII. Polo de Inovação

Segundo o Planejamento Estratégico 2020-2024 (2020, p. 11), “as declarações de Missão, Visão e Valores são três dos elementos que constituem a identidade de uma organização, independentemente de sua área de atuação e do pertencimento à esfera pública ou privada”. Desta maneira, constituem a missão e visão do IFSC, respectivamente:

✓ Promover a inclusão e formar cidadãos, por meio da educação profissional, científica e tecnológica, gerando, difundindo e aplicando conhecimento e inovação, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e cultural;

✓ Ser instituição de excelência na educação profissional, científica e tecnológica, fundamentada na gestão participativa e na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Ainda, de acordo com o mesmo documento, em sua atuação, o IFSC se pauta nos seguintes valores:

Compromisso Social: pautado pelo reconhecimento às diferenças históricas, econômicas, culturais e sociais.

Democracia: pautada pelos princípios de liberdade, participação, corresponsabilidade e respeito à coletividade.

Equidade: pautada pelos princípios de justiça e igualdade nas relações sociais e nos processos de gestão.

Ética: pautada por princípios de transparência, justiça social, solidariedade e responsabilidade com o bem público.

Inovação: pautada em práticas que estimulem ações criativas e proporcionem soluções diferenciadas à sociedade.

Qualidade: pautada na entrega de valor público, oferecendo respostas efetivas às necessidades de alunos e sociedade.

Respeito: pautado pela importância do diálogo no desenvolvimento das relações interpessoais.

Sustentabilidade: pautada pela responsabilidade ambiental, social e econômica.

Tendo sido feita a apresentação da história, perfil, características e estrutura organizacional do Instituto Federal de Santa Catarina, apresenta-se a seguir os resultados alcançados, considerando, para tanto, a sequência dos objetivos específicos apresentados no item 1.2.

4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO IFSC

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2015 – 2019, (IFSC, 2017), e o Relatório do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional 2015 – 2019 (IFSC, 2015), para organizar a construção do planejamento, a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional – PRODIN, desenvolveu estudo sobre metodologias e ferramentas de planejamento estratégico, tais como *Balanced Scorecard* (BSC) e Análise SWOT, bem como, sobre a aplicação dessas metodologias em instituições de ensino. Com base nesse estudo, foi desenvolvida uma metodologia para a elaboração do Planejamento Estratégico do IFSC, e o cronograma para desenvolver essa atividade. Tanto a metodologia quanto o cronograma foram discutidos e validados pela Comissão Central, em julho de 2013.

Com o objetivo de subsidiar a elaboração do Planejamento Estratégico, foi realizado o diagnóstico institucional com uso da Matriz SWOT. Para orientar a construção da matriz nos Campi, foram oferecidas, a título de capacitação, web conferência e oficina presencial às Comissões Locais. De posse do diagnóstico, das propostas de metodologia e de cronograma, foi realizada uma reunião, com a participação da equipe gestora da Reitoria e da Comissão Temática do Planejamento Estratégico, a qual foi chamada de Reunião de Gestão Ampliada, onde foram definidas as Perspectivas de valor e os Temas estratégicos que guiaram a elaboração do Planejamento Estratégico do IFSC.

Como resultado desta reunião foram definidas três perspectivas, quais sejam: Alunos e Sociedade; Processos; e Pessoas e Conhecimento. A Perspectiva Alunos e Sociedade preocupa-se em medir o quanto as escolhas estratégicas executadas pela instituição estão contribuindo para satisfazer e beneficiar os alunos e a sociedade. A Perspectiva dos Processos

foca no estabelecimento de objetivos voltados à melhoria dos processos existentes e à implantação de processos inovadores, nos quais a instituição deve atingir a excelência para alcançar seus objetivos. No que se refere à Perspectiva Pessoas e Conhecimento, esta representa as bases que a instituição deve desenvolver para gerar crescimento e melhoria a longo prazo. Abrange quatro categorias principais: capacidade dos servidores; capacidade dos sistemas de informação; clima organizacional; procedimentos organizacionais. A Figura 12 apresenta o mapa estratégico do IFSC.

Figura 12- Mapa estratégico do IFSC



Fonte: Planejamento Estratégico do IFSC (2017).

Os temas estratégicos representam os pilares sobre os quais se executa a estratégia, promovendo o estabelecimento de relações de causa e efeito entre os objetivos. Assim, os temas estratégicos do Planejamento 2015/2019 do IFSC foram definidos norteados o estabelecimento dos objetivos estratégicos nos cinco eixos: inclusão social; inserção profissional; pesquisa e inovação; intervenção político-social; identidade e imagem institucional.

Na mesma reunião, foram definidos grupos de trabalho para o desenvolvimento de uma proposta de objetivos estratégicos. Esses grupos reuniram-se durante uma semana e propuseram uma primeira relação de objetivos.

Em outro momento, a então designada 2ª Reunião de Gestão Ampliada, foi conduzida com o objetivo de esboçar um mapa estratégico, o qual foi encaminhado novamente para os grupos, com a tarefa de elaboração de relação de propostas de indicadores e metas para cada objetivo estratégico.

O material produzido pelos grupos foi sistematizado e apresentado no Seminário de Planejamento Estratégico, que ocorreu nos dias 30 e 31 de outubro de 2013. O evento contou com 143 participantes, entre docentes, discentes e técnico-administrativos, com representação de todos os campi e reitoria, bem como de todos os órgãos colegiados de abrangência institucional. O objetivo do seminário foi discutir os objetivos estratégicos e propor indicadores, metas e iniciativas para cada um deles. Ao final do evento, foi apresentada a proposta de continuidade do planejamento estratégico, a qual foi acordada com os participantes do seminário. O material produzido durante o evento pelos grupos passou por uma análise técnica e foi disponibilizado para consulta pública, na qual todos os membros da comunidade acadêmica puderam contribuir. Cada uma das 128 contribuições recebidas passou por análise técnica de acordo com uma relação predeterminada de objetivos estratégicos.

Após a consulta pública e a análise das contribuições pelos grupos de trabalho, foi elaborada a minuta do planejamento estratégico, que, além de disponibilizada no site Institucional, passou pela apreciação do Colégio de Dirigente – CODIR, em maio de 2014, pelo Colegiado de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE, em agosto de 2014 e, por fim, aprovada pelo CONSUP, em outubro de 2014.

Durante o período de execução do Planejamento Estratégico, este orientou a elaboração dos Planos Anuais de Trabalho, o planejamento de caráter mais tático e operacional que, vinculado ao orçamento da instituição, resulta na proposta orçamentária do IFSC para o Projeto de Lei Orçamentária Anual da União.

4.2.1 Plano Anual de Trabalho (PAT)

O Planejamento Estratégico do IFSC orienta a elaboração do planejamento tático. Assim, os 22 campus e a Reitoria adotam a mesma metodologia de elaboração do Planejamento Anual, o qual passou a ser chamado, em 2015, de Plano Anual de Trabalho (PAT). Os Planos Anuais de Trabalho (PAT), elaborados no primeiro semestre de cada ano, são vinculados ao orçamento da instituição e resultam na proposta orçamentária do IFSC para o Projeto de Lei Orçamentária Anual da União (LOA). A Figura 14 ilustra o relacionamento entre o Planejamento Estratégico e o Plano Anual de Trabalho.

Figura 13 – Metodologia de elaboração do planejamento anual do IFSC



Fonte: Relatório de Gestão (2017).

O PAT tem o objetivo de transformar as diretrizes estratégicas em projetos e processos que buscam concretizar o que foi planejado, bem como otimizar a aplicação dos recursos disponíveis. A priorização dos projetos é definida pelos colegiados dos Campi e, na Reitoria, pelos gestores. Desse modo, a distribuição do orçamento é efetuada de forma a desenvolver os processos, suprir necessidades de infraestrutura e atender às iniciativas estratégicas.

De acordo com Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016 (IFSC, 2017), o PAT é constituído por projetos e por ações voltadas à manutenção da Unidade Gestora Responsável (UGR). Cada unidade tem a liberdade para avaliar a quantidade de projetos a serem propostos, considerando a relação com os objetivos e as iniciativas estratégicas, bem como a sua capacidade de execução, considerando a equipe e os recursos orçamentários envolvidos. Para elaboração e cadastro dos projetos no sistema de planejamento deve ser

observado o alinhamento com os objetivos estratégicos e com as iniciativas estratégicas estabelecidas no planejamento estratégico, em conformidade com a tipologia das seguintes iniciativas:

I. Articuladas: projetos elaborados, cadastrados, coordenados e executados pela própria unidade gestora, mas que necessitam de articulação com Reitoria; são ações que não devem ou não podem ser realizadas de formas diferentes em cada campus ou que devem ser compartilhadas como boas práticas a serem seguidas por outros câmpus além do proponente.

II. Autônomas: projetos elaborados, cadastrados, coordenados e executados pela própria unidade gestora.

III. Específicas: projetos cadastrados e coordenados pela Reitoria, em que os campi participam na elaboração e/ou execução.

Assim, o planejamento institucional atinge sua dimensão operacional, orientando as atividades desenvolvidas nos Campi e Reitoria para a execução das diretrizes estratégicas. Todo o processo de construção do PAT busca a participação dos servidores do IFSC, reforçando a gestão participativa e remetendo a todos os envolvidos a responsabilidade pela condução da Instituição.

Em relação ao acompanhamento do Plano Anual de Trabalho (PAT), cabe a cada Unidade Gestora elaborar um relatório que identifique o grau de execução dos projetos, avaliando aspectos como:

- a) Status, ou seja, concluído, em desenvolvimento, cancelado, reprogramado e não iniciado;
- b) Justificativa para o status do projeto;
- c) Estratégia ou ação de readequação do projeto;
- d) Status dos objetivos específicos dos projetos;
- e) Indicadores e metas alcançados;
- f) Percentual de execução das ações do projeto e estimativa de custos executada.

Desta forma, cada Unidade Gestora pode ter um panorama de acompanhamento do PAT sob sua responsabilidade, com informações úteis para a tomada de decisão, bem como subsídios para os próximos ciclos de planejamento.

Considerando que para Oliveira (2018), a implementação é a fase do planejamento estratégico que envolve os assuntos organizacionais, os sistemas de informações, orçamentário e de incentivos, bem como, a competência operacional, o treinamento e a liderança necessária ao desenvolvimento do processo estratégico, é possível buscar, nesta

fase, indícios sobre o efetivo alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária. Para tanto, o primeiro objetivo específico buscou identificar, junto aos gestores, os principais fatores que influenciaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC. Assim, foi questionado aos gestores, tanto institucionais quanto locais, quais os principais fatores que contribuíram e/ou dificultaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC.

Dentre os fatores que contribuíram, a capacitação, no início do processo foi citada pelos gestores. Conforme já relatado, quando da construção do planejamento estratégico, foram ministradas, inicialmente aos diretores, chefias e articuladores, capacitações para compreensão sobre o assunto, de forma regionalizada conforme relato do gestor 02.

[...] Eu acho que tiveram muitas capacitações regionalizadas, que foram oficinas regionais de planejamento que a época, foram bem importantes para disseminar o que era o planejamento estratégico e principalmente o plano anual de trabalho. Trabalhou-se muito forte na questão dos articuladores de planejamento na época, então, a figura do articulador do planejamento era muito forte, eram repassadas muitas informações. [...], mas, acredito que ao longo do tempo com a mudança de gestão, e mudança de articulador, isso foi acabando, sendo perdido sabe, porque não teve uma continuidade nessas capacitações, nesse reforço. Trocou o articulador e não foi feito uma capacitação individual. Então, é aquela coisa, a pessoa está lá, mas nem sabe por que, então assim, na época, quando o planejamento foi de fato, vamos dizer colocado na rua, teve muita capacitação, teve muita explicação a respeito do processo, mas ao longo do tempo isso se perdeu [...] (Gestor 02).

Essas capacitações foram importantes para a implantação do planejamento estratégico da instituição, porém, faltou uma continuidade dessa capacitação no decorrer da sua execução, tanto em nível estratégico quanto em nível tático e operacional. Esse entendimento é corroborado pelo Gestor 01 quando afirma que “as capacitações foram um facilitador no início e um dificultador no final do período 2015-2019”.

Ainda, de acordo com o Gestor 03, a falta de conhecimento, por parte dos gestores, sobre o assunto, levanta a necessidade de capacitação específica para servidores que assumem algum cargo ou função de gestão, a fim de que estes consigam orientar os demais servidores envolvidos no processo.

[...] A cada troca de gestão é uma oportunidade de aprender e ensinar só que também é um desafio porque tem muita gente nova que não sabe a mínima, e não existe hoje uma exigência mínima para assumir uma direção ou pra ser um chefe DAM, ou um chefe DEPE porque um chefe que tem um poder maior que tem que ser o orientador das pessoas muitas vezes eles falam só o que o povo quer ouvir, eles dizem: há...isso é muito teórico! Mas a teoria é importante, é ela que orienta as pessoas na prática, é lógico que tem que ter adaptações, mas, se tu não buscares na teoria você vai buscar aonde? (Gestor 03).

No que se refere ao nível tático e operacional, percebe-se que algumas melhorias no processo foram executadas, porém sem os esclarecimentos suficientes para o efetivo desenvolvimento das atividades, principalmente se for considerado a entrada de novos articuladores do PAT, novos servidores na instituição, os quais, muitas vezes, não possuíam conhecimento de todo o processo, conforme destacado pelo Gestor 08.

[...] Como era no início, 2015 foi o marco com relação a implementação de ferramentas de gestão. Acho que faltou capacitação, uma aproximação maior entre as pessoas que iriam trabalhar o planejamento e de como fazer isso de uma maneira mais fácil e mais próxima mesmo, e não largar as orientações, portarias, resoluções e etc, as pessoas ficam perdidas. Acho que deveria ter uma possibilidade maior. A capacitação e mostrar aonde se quer chegar [...] (Gestor 08).

Esta percepção é compartilhada pelo Gestor 01 quando comenta que há, em algumas situações, falta de capacitação. O gestor exemplifica que, por diversas vezes, os dirigentes foram orientados sobre o procedimento de cadastramento dos projetos no sistema, porém, mesmo depois da orientação os projetos ainda eram cadastrados de forma equivocada, e isso, de acordo com o gestor, “dificulta a implementação do planejamento estratégico”.

No âmbito dos Campi, quando perguntados como ocorreram os processos de elaboração do plano anual de trabalho (PAT), também foi citada a importância da capacitação para a sua elaboração. Podemos observar que os gestores entrevistados 06 e 09 reconhecem que para melhorar o caminho e profissionalizar as ferramentas de gestão, era necessária a capacitação nesse processo.

[...] é importante que tenhamos essa percepção, o administrador tem o seu papel na instituição e ele tem que atuar dessa maneira. Com isso, procuramos trabalhar com capacitação, então o que nós fizemos ao longo dos anos é tentar melhorar a cada ano com base na expertise envolvida no ano anterior. A cada ano que passa os nossos processos estão mais qualificados e acredito que algumas coisas nos ajudaram muito, e a primeira foi a capacitação na época ministrada pela PRODIN na figura do Pró-Reitor que nos instrumentalizaram, tanto no sentido da compreensão da matriz SWOT, quanto na discussão contínua dos procedimentos estratégicos (Gestor 09).

[...] Então, o que nós fizemos, começamos a trabalhar no PAT, tivemos várias capacitações a gente procurou sensibilizar as pessoas [...] (Gestor 06).

De acordo com o Gestor 10, o planejamento estratégico 2015-2019 “foi o marco com relação à implementação de ferramentas de gestão” e foi a primeira construção de forma coletiva, com a participação de todos os campi. Desta forma, era preciso sensibilizar toda a comunidade acadêmica da importância da construção do planejamento estratégico, uma vez que havia muitas opiniões e visões diferentes. Os gestores, 06, já apresentado, e 10,

confirmam que a sensibilização para com o planejamento, junto aos servidores, foi um dos fatores que contribuiu para a implantação do planejamento estratégico.

[...] primeiro a gente teve que fazer uma sensibilização de todos os servidores. Então, fizemos várias reuniões e sempre tinha o articulador do planejamento, um professor de administração que trabalhou muito com a gente nisso, e o servidor chefe DAM, que era administrador lá na época. Então a gente fazia reunião com todos os servidores [...] (Gestor 10).

Conforme apresentado pelo Gestor 01, um sistema único para planejamento para toda a instituição e a possibilidade do cadastramento em uma plataforma desenvolvida para receber os projetos elaborados para o plano anual de trabalho – PAT, “foi importante e ajudou no PAT”. Mesmo não havendo a opção de acompanhar a execução planejada, a existência do sistema é um ponto positivo, de acordo com Gestor 03. Outro ponto positivo é o engajamento de pessoas que detém algum conhecimento sobre o planejamento estratégico, conforme apontado pelos gestores 03 e 08.

[...] Os fatores que contribuíram foram que nós possuímos um sistema único de planejamento para toda a instituição, apesar de um pouco carecer de melhorias, mas isso facilita porque tu consegue juntar todo o planejamento em um só lugar. Isso facilita fazer uma análise posterior e todos seguem a mesma metodologia apesar de pequenas diferenças, e isso facilitou. Outro fator são as pessoas que facilitaram o processo, principalmente aquelas que conhecem um pouco de planejamento. [...] (Gestor 03).

[...] Acho que a gente ter um sistema para o PAT ajudou demais. Não era um sistema que mensurava ou que monitorava a implementação da estratégia, ele era restrito ao cadastramento do PAT em si. O sistema era muito bom, apesar de dificuldades da usabilidade ele fazia direitinho o cadastro do PAT [...] (Gestor 01).

[...] algumas pessoas entenderam esse caminho de onde a gente quer chegar, a maneira de fazer e profissionalizar as ferramentas de gestão dentro do Campus e dentro do IFSC. Isso ajudou bastante. Essa compreensão de algumas pessoas foi relevante e foram cruciais para que se conseguisse realmente montar um documento. Então, o engajamento das pessoas foi importante, mas o engajamento não foi unânime e foi um engajamento pingadinho [...] (Gestor 08).

Observamos a seguir alguns fatores positivos na implantação do planejamento estratégico apontados pelo Gestor 01, tais como: uma estrutura organizada, propositiva com Pró-Reitoria, diretoria e coordenador de planejamento; a postura de gestores em apostar na realização do planejamento institucional; o conselho gestor em aprovar a criação do planejamento estratégico; atualização da legislação do PDI e a instituição do Comitê Permanente de Avaliação do Desenvolvimento Institucional - COPADIN.

[...] Outro fator que facilitou a implantação foi a nossa estrutura ou o fato de ter uma diretoria que pensa planejamento separado do financeiro, acho isso importante. A existência da PRODIN, da DGC e da coordenadoria de planejamento é um fator positivo na implementação do planejamento estratégico. Também foi importante a postura dos gestores, principalmente dos pró-reitores e diretores da época, de apostar que precisávamos de planejamento estratégico [...] (Gestor 01).

Um ponto a se destacar na fala do Gestor 01 é a motivação para a existência do planejamento no IFSC, demonstrando que a iniciativa de construir o planejamento partiu, também, de exigência legal e de recomendação de órgão de controle. “O TCU, há muito tempo fala que é necessário a instituição apresentar suas estratégias no relatório de gestão. Então, para apresentar as iniciativas estratégicas, tem que ter um planejamento estratégico, e isso também é um fator positivo, que motiva, que induz a elaboração do planejamento”.

O fator mais citado, no sentido de contribuir com a implementação do planejamento estratégico foi a institucionalização do Plano Anual de Trabalho (PAT), bem como a sua elaboração forma criteriosa. Este entendimento está alinhado com o entendimento de que planejamento estratégico, de forma isolada, é insuficiente. Desta maneira, o desenvolvimento e a implantação dos planejamentos táticos e operacionais de forma integrada, formam um todo único e melhor administrado (OLIVEIRA, 2018).

[...] Então eu acho que o próprio PAT teve um avanço imenso para que os campi pudessem trabalhar a priorização e transparência do planejamento e com isso a organização e a qualidade de seu planejamento, independente de alinhamento estratégico. Então, eu acho que a instituição não consegue voltar atrás se tem o PAT, pode é melhorar a forma de fazê-lo, reestruturá-lo, não tem mais como fugir da estruturação do molde semelhante que a gente tem hoje, e o planejamento estratégico foi o que justificou a PAT ser dessa forma[...] (Gestor 01).

[...] E assim, em muitos campi essa cultura do PAT, ela realmente se concretizou, as pessoas integralizaram essa cultura de fazer o PAT, é claro que não 100% [...] (Gestor 02).

[...] Eu acho que com todas as dificuldades do IFSC tem, acho que a questão cultural do planejamento já está meio que estabelecida. Todos que entram no IFSC já sabem que existe um PDI e os campi já sabem que existe um PAT, principalmente os campi que conseguem envolver os servidores na execução do PAT. Porque se você pegar um campus muito arcaico e antigo, [...] até o mais longínquo, o coordenador de departamento de curso, eles sabem que precisam cadastrar alguma coisa, precisam saber que tem um tempo para mandar o planejamento para que ele consiga depois um recurso [...] (Gestor 04).

[...] O que contribuiu para o relativo sucesso foi justamente a elaboração bem criteriosa do PAT, a observância dos critérios do PDI. A gente procurava sempre ir ao PDI e no planejamento estratégico para buscar as ações que eram colocadas no PAT, as nossas ações colocadas no PAT sempre tinham o alinhamento ao PDI e com o planejamento estratégico, não fugíamos do enfoque do planejamento estratégico. A gente sempre faz a ligação entre PDI, planejamento estratégico e as necessidades do Campus, isso foi uma linha que contribuiu bastante (Gestor 05).

[...] O procedimento é único para toda a instituição, então toda a elaboração do PAT é com base no PDI, então e tudo é linkado, então tudo que é feito tem que estar com link no PDI [...] (Gestor 11).

[...] O fato de ter montado um CT- (comissão de trabalho do PAT) que trabalhou de forma afinada, durante todos esses anos, de nós termos uma percepção de grupo, e não uma percepção de área, porque acho que poderia ter atrapalhado muito. Em lugar de fazer uma discussão global que envolva todos, se tivéssemos migrado para uma discussão particularizada, que olhasse mais para uma realidade pontual de cada área, teríamos fragmentado a nossa atuação e, possivelmente, muito das coisas que nós conseguimos nós não teríamos conseguido. Também persistência e um trabalho coletivo, insistência para usarmos parâmetros pra isso. Ficou bem claro, na construção da análise SWOT, as oportunidades que nós temos que aproveitar e diminuir as fraquezas que nós apresentamos [...] (Gestor 06).

Desta maneira, a institucionalização do PAT pode ser entendida como a adoção de procedimentos e mecanismos eficientes e eficazes com vistas aos resultados futuros, fator este, apresentado por Pereira (2010), como facilitador para que planejamento estratégico funcione.

Ainda, o Gestor 09 citou a utilização da metodologia do *Balance Scorecard* (BSC) como fator que contribuiu na implantação do planejamento estratégico, juntamente ao levantamento de diagnósticos da matriz SWOT.

[...] Os fatores que são positivos para melhorar as estratégias é o BSC que eu acho interessante. Apesar de que existem várias técnicas, eu gosto e já trabalhei com ele. E aí fica mais fácil de fazer levantamento da matriz SWOT ou da matriz FOFA, dependendo da literatura, e considero bem fácil de trabalhar e fazer esse alinhamento que ficou ao encargo do diretor [...] (Gestor 09).

No que se refere às dificuldades apresentadas na implementação do planejamento estratégico 2015-2019 do IFSC, foram citados a falta de maturidade institucional para construção de planejamento estratégico e a concepção de objetivos amplos e abrangentes, o que gerou dificuldade em mensurá-los, conforme ilustrado a seguir:

O principal problema que eu vejo foi a dificuldade de mensuração dos objetivos estratégico, dos indicadores estratégicos na verdade. [...] isso aconteceu por dois motivos: primeiro porque os indicadores estratégicos foram elaborados em 2013 para 2014 e muitos dos indicadores estratégicos se tornaram, depois, de difícil mensuração. Ou, era até possível medi-los, mas não se tinha o dado disponível. Uns foram mal concebidos enquanto indicador do ponto de vista de modelagem, e outros a modelagem era correta, era simples, mas tinha uma dificuldade de se obter os dados para inserir na equação [...] e porque que tudo isso aconteceu, falta de maturidade, de conhecimento na hora de elaborar o planejamento estratégico[...] Então pra mim, um dos principais motivos das maiores dificuldades para implementar o planejamento estratégico de maneira consistente é essa maneira de trabalhar com os indicadores, desde a concepção até a mensuração, passando por um pouco de descompromisso das áreas por diferentes motivos. (Gestor 01).

Outro ponto levantado pelo Gestor 01 é que no âmbito do Comitê Permanente de Avaliação do Desenvolvimento Institucional (COPADIN), nunca foi discutido sobre os indicadores que apresentavam problemas de mensuração, no sentido de buscar alguma alternativa, junto à área responsável, para estruturar um processo ou um sistema para que se consiga fazer uma mensuração do indicador correspondente.

Assim, fica evidenciada uma falha no processo de controle do planejamento estratégico, o qual, para Oliveira (2018), representa a atividade básica para a retroalimentação do processo de planejamento estratégico, e possui, dentre outros, o objetivo de identificar problemas, falhas e erros que se transformam em desvios do planejado, buscando a sua correção e evitando eventual reincidência.

Ainda referente ao controle e acompanhamento do planejamento estratégico, foi citada a falta de um sistema capaz de realizar o monitoramento e a avaliação dos projetos e atividades desenvolvidos nos Campi e Reitoria, bem como, a qualidade dos projetos elaborados.

[...] o sistema tinha cadastro dos projetos, mas não possibilitava o acompanhamento e não tinha como fazer avaliação do planejamento estratégico em si. Então só cadastrava o PAT. Ele foi importante e ajudou no PAT, mas a gente não tinha um sistema para monitorar a implementação do planejamento estratégico e a gente começou a fazer via planilha e com a dificuldade do indicador. (Gestor 01).

[...] Depois outra dificuldade que houve, é que teve pouco monitoramento ou pouca avaliação da qualidade dos projetos que cada campus e Pró-Reitoria desenvolvia [...] (Gestor 01).

Pouco comprometimento das áreas responsáveis pelo objetivo estratégico, encarregadas de analisar e verificar o alinhamento dos projetos elaborados pelos Campi, também foi citado, pelo Gestor 01, como complicador no processo de execução do PE.

[...] Então a área responsável pelo objetivo estratégico, na reitoria, também deveria analisar o planejamento. [...] cada estratégia se caracteriza em três tipos: as específicas que é só na Reitoria, as autônomas, que qualquer Campus ou unidades da reitoria pode dispor qualquer projeto, e as articuladas, que a orientação é se o Campus quer desenvolver um projeto com aquela iniciativa tem que conversar com o responsável na Reitoria. Existe uma lista de responsáveis na Reitoria para essas iniciativas, isso raramente acontece e os responsáveis pelas iniciativas, raras vezes, se debruçaram sobre os projetos dos Campi para verificar se essas iniciativas articuladas realmente estavam alinhadas (Gestor 01).

Ainda, outro fator que dificultou a implantação do planejamento estratégico, segundo a percepção dos gestores 01, 03 e 10 foi a falta de crença das pessoas no que se refere aos benefícios gerados pelo planejamento estratégico.

[...] a falta de crença das pessoas que o planejamento estratégico funcione, que ele traga resultados. Então, parecia muitas vezes que as áreas, os campus, a diretorias, que as coordenadorias, que as pessoas tinham suas tarefas mais o planejamento estratégico, quando na verdade, o planejamento estratégico deveria ser, deveria nortear as principais atividades das pessoas junto da cadeia de valor [...] (Gestor 01).

[...] Falta uma mudança de cultura para o planejamento. A mudança de cultura acontece com o tempo, mas não acontece sozinha. Tem que ter ações para acontecer essa mudança, mas a gente sabe que vamos ter resistência, no começo principalmente [...] (Gestor 03).

[...] O ponto negativo é que não tinha a cultura de planejamento estratégico. E isso, acredito ser no instituto como um todo, não ter essa cultura. Quer fazer assim, como dá, de qualquer jeito, e aí nós não temos a eficácia, a eficiência e a efetividade. Se tu não fizeres um planejamento estratégico bem participativo, construído e integrado com o orçamento, também não consegue ter uma boa execução [...] (Gestor 10).

O Quadro 5 apresenta o resumo dos fatores que, na concepção dos gestores, contribuíram e dificultaram com a implementação do Planejamento Estratégico na Instituição, bem como os autores que fundamentam esses fatores.

Quadro 5 – Fatores que contribuíram e fatores que dificultaram a implementação do Planejamento Estratégico.

Fatores que contribuíram Para a implementação do PE	Fatores que dificultaram A implementação do PE	Autores
Capacitação no início do processo	Falta de capacitação no decorrer do processo	Blumentritt (2006) Kaplan e Norton (2006); Pereira (2010); Ferreira; Diehl, (2012); Rezende (2015); Oliveira (2018).
Sensibilização da comunidade acadêmica	A falta de maturidade institucional para construção de PE.	
Engajamento dos envolvidos	Concepção dos objetivos e indicadores muito amplos.	
Sistema unificado para cadastramento do planejamento	Dificuldade de monitoramento e acompanhamento.	
Setor específico para desenvolvimento do PE	Falta de medição dos indicadores estratégicos.	
Criação de um comitê permanente de avaliação do desenvolvimento institucional		
Cultura para o planejamento		
A institucionalização do Plano Anual de Trabalho		
A utilização de ferramentas como a análise SWOT e ferramenta G*U*T*		

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

As dificuldades na implementação do planejamento estratégico, apresentados pelos gestores é corroborado com o entendimento de Pereira (2010), quando observa as limitações na implantação do planejamento estratégico, quais sejam, a percepção do resultado negativo, o medo de mais trabalho, a necessidade de mudar hábitos, a falta de comunicação do processo

para os membros da organização, a incapacidade de alinhar a organização como um todo, e a impressão de que os envolvidos estão sendo obrigados a mudar.

Já, considerando a realidade dos Campi, percebe-se, de acordo com as respostas apresentadas, um desconhecimento ou uma confusão sobre planejamento estratégico e os planejamentos tático e/ou operacional. Esta percepção também é compartilhada pelo Gestor 03 quando dispõe sobre os fatores que dificultaram a execução do PE.

[...] as pessoas que assumem um cargo de direção ou um cargo mais estratégico na instituição e desconhecem o planejamento. Eu já escutei diretor falar que tudo o que ele faz é estratégico. Ele não tem a mínima noção de que se tudo é estratégico então nada é estratégico. E eles confundem muito, o que é importante com o que é estratégico. (Gestor 03).

Neste sentido, os gestores dos Campi discorreram sobre as dificuldades presenciadas no âmbito do Plano Anual de Trabalho (PAT), o qual se configura como um desdobramento do planejamento estratégico, conforme já apresentado.

Assim, para os Gestores 05, 07 e 11, as incertezas do repasse dos recursos orçamentários por parte do governo federal, assim como a quantidade destes recursos, prejudicaram a construção do plano anual de trabalho.

[...] Agora na parte das dificuldades, principal dificuldade, é a incerteza orçamentária. A gente que fazia um planejamento anual bem bacana, bem alinhado com as demandas que eram vistas no planejamento e apontadas com a Matriz SWOT e nós não conseguíamos executar com mais qualidade por essa incerteza orçamentária, que era liberada aos pouquinhos, muito no final do ano. Nem sempre tínhamos como seguir o que estava feito no PAT porque o orçamento era liberado muito em cima sempre nesses anos todos [...] isso atrapalhou bastante a implementação do planejamento estratégico [...] (Gestor 05).

[...] e outro problema é a questão do orçamento. Realmente como nosso orçamento é curto a maiorias das demandas são para manter a infraestrutura, manter a manutenção do Campus. Então, sobra muito pouco para projetos e isso desestimulava [...] (Gestor 07).

[...] e cada ano a gente elaborou uma metodologia de PAT. Até porque o nosso orçamento é um orçamento de subsistência. A gente tem um teto de orçamento e praticamente, os custos de um campus em implantação ficam muito parecidos com um campus já estruturado, porque os contratos que envolvem mão de obra terceirizada são únicos, por exemplo: vigilância, limpeza e isso acaba somando uma quantia bem significativa para o nosso PAT [...] (Gestor 11).

Também, foi citada a dificuldade em planejar e escrever os projetos para inclusão no plano anual de trabalho, de forma participativa, ou seja, “fazer os projetos da forma ideal, da forma que deveria ser, é complicado. Esse é o principal fator, de pessoal mesmo, de sentimento de responsabilidade, de vamos sentar, vamos planejar juntos” (Gestor 07).

O mesmo entendimento é compartilhado pelo gestor 06 quando destaca que existe a dificuldade de envolvimento dos todos os servidores no processo, conforme ilustrado a seguir.

[...] a dificuldade muitas vezes do envolvimento de todos os servidores no processo, porque muitos deles não compreendem, por mais que a gente capacite, por mais que a gente busque envolver, eles não compreendem as particularidades da esfera pública, por vezes ainda insistem por modelos que nós não podemos utilizar, inclusive ter uma pressa que nós não podemos atender, ao fazer isso eles perdem de vista, aquilo que efetivamente seria estratégico e nos permitiria também a mais longo prazo, ou seja, as pessoas são muito imediatistas e elas esquecem que planejamento estratégico não é o planejamento para amanhã, o planejamento é para um tempo que a gente precisa de um instrumento para avaliar nesse tempo o que foi feito e o que deixou de fazer [...] (Gestor 06).

No âmbito dos Campi, no tange o monitoramento e a avaliação do PAT, também foi citada a falta de um sistema capaz de gerar informações adequadas e precisas para a tomada de decisão, conforme demonstrado no relato a seguir.

[...] uma coisa que ficava pedindo há bastante tempo, eram planilhas que nos permitissem fazer uma análise estratégica no sentido de perceber efetivamente o que nós planejávamos e como executávamos. É muito difícil fazer uma análise estratégica se nós não fazemos um acompanhamento efetivo do que está acontecendo, porque análise estratégica necessita parâmetro. Então, acho que essa é uma das grandes dificuldades, não dá para trabalhar o tempo todo com estimativas, “a gente acha”, nós precisamos ter número. Se estou planejando que para extensão vou gastar 30 mil e todo ano tenho demanda de 60 mil tem alguma coisa errada na minha análise. Isso tem que ser redirecionado de uma maneira a acertar o passo, ou porque eu sempre vou fazer uma análise furada e depois no meio do caminho vou tentar acertar ou não vou atender aquilo que eu preciso atender [...] (Gestor 06).

Ainda, de acordo com o Gestor 09, ocorreram divergências entre o planejamento estratégico institucional e a visão dos gestores dos Campi.

[...] o que aconteceu, na prática, é que pela falta de diretriz de cima, deu-se autonomia para a gente buscar a estratégia que fosse mais adequada pra nós e nos deu mais liberdade nisso. Mas aí, veio um aspecto de conflito nas etapas, porque se você tem um planejamento estratégico, tem que ter um planejamento tático e o operacional. E aí, eu vi uma encrenca, porque a parte operacional que vem da reitoria não cabe e não está alinhada, em nada, com o nosso planejamento estratégico. Aí fica difícil tu conciliar essa etapa. Então eu digo que foi bom por um lado, que deu autonomia ao campus, mas quando se desdobra nos campi os objetivos e estratégias mais táticas e operacionais ele cria um conflito [...] (Gestor 09).

De todo o exposto, denota-se alguma divergência do que, Rezende (2015) atribui como êxito ou sucesso do planejamento estratégico, ou seja, a existência de objetivos exequíveis, consenso e trabalho coletivo compromissado, elaboradores e colaboradores capacitados, integração com os demais planos organizacionais e políticas organizacionais

favoráveis. Porém, é possível verificar, por meio das falas dos gestores, que muito se avançou em termos de planejamento na instituição.

De acordo com Rezende (2015) o controle do planejamento estratégico está relacionado com a monitoração, acompanhamento e avaliação do processo de administração estratégica visando melhorar, corrigir e garantir o funcionamento adequado de processos, fornecendo aos gestores subsídios para facilitar as decisões. Assim, foi perguntado, aos gestores de nível institucional, como foram monitoradas as ações do planejamento estratégico na instituição.

De acordo com os gestores, não se conseguiu realizar o monitoramento porque a adoção de objetivos amplos e abrangentes dificultou o processo de mensuração dos indicadores estratégicos, conforme ilustram as falas a seguir:

[...] Outro problema é que os indicadores, com o tempo, eram até mensuráveis, mas o pessoal diz: mas ele não faz tanto sentido, não é ele quem vai medir o objetivo estratégico, ele não tem tanta relação assim, o objetivo é chegar não sei onde [...] Então alguns indicadores se tornaram imensuráveis porque não tinham essa questão de disponibilidade de dados e outros, se tornaram não efetivos embora até pudessem ser mensurados, eles eram não efetivos, eles não davam uma real medida do alcance do objetivo [...] Então pra mim, um dos principais motivos das maiores dificuldades para implementar o planejamento estratégico de maneira consistente é essa maneira de trabalhar com os indicadores, desde a concepção até a mensuração, passando por um pouco de descompromisso das áreas por diferentes motivos [...] (Gestor 01).

Não se conseguiu. Você sabe que lá no planejamento estratégico tinham muitos indicadores e metas. Poucas coisas foram mensuradas. Não se conseguiu porque assim, no primeiro acho que é normal se sonhar, você colocar muitos indicadores, muitas metas. Eu desconheço que se tenha um documento que apresente esses indicadores e essas metas. Foram feitas tentativas de medição, mas, não tiveram sucesso, porque muito depende das áreas. As áreas não se empenharam em medir porque as metas e indicadores eram institucionais, então, as áreas da reitoria que eram responsáveis pela medição. Isso acabou não acontecendo [...] (Gestor 02).

[...] O planejamento estratégico nasceu torto. Não que ele seja ruim, mas a gente tem que entender e perceber que as coisas não mudam da noite para o dia, do ruim para ótimo. Ele tem um processo de amadurecimento da instituição. Então a gente não tinha nenhum tipo de planejamento e a partir de 2015 a gente conseguiu e começou a ter algo desenhado. O mapa estratégico, o PDI, um PE de verdade, só que ainda carecendo muito de operacionalidade. Um exemplo básico é que a gente tinha mais da metade dos indicadores que não era possível medir. Eles desejavam medir aquilo, mas na hora de medir não era possível. [...] Se tu não medes os indicadores não tem BSC, esse é o objetivo. Então, eu acho que foi muito mal acompanhado. Mesmo se dava para medir, a instituição fez um planejamento “proforma”. Fez, está lá, mas não acompanhou. Até tentou-se muito. Tivemos várias empreitadas, por cada pró-reitoria, por cada dono, porque cada indicador tinha um dono, mas infelizmente essa operacionalidade inviabilizou o acompanhamento do PE [...] (Gestor 03).

Para Kaplan e Norton (2006), somente o planejamento não garante a efetiva implementação das estratégias, sendo fundamental que estas sejam monitoradas e avaliadas

constantemente. Para tanto, deve-se incorporar um sistema de medição que oriente a instituição naquilo que considera mais importante. No planejamento estratégico 2015-2019, foram elaborados 61 indicadores estratégicos e algumas das métricas escolhidas sequer possibilitavam a medição, conforme apresentado pelos gestores.

De acordo como o Relatório de Gestão (2018), dos 61 indicadores apresentados, 32 não obtiveram medição, o que demonstra um problema na construção destes indicadores. Além disso, a falta de medição periódica dos indicadores compromete efetividade do planejamento, uma vez que não é possível visualizar se a instituição está caminhando para o alcance dos objetivos traçados.

Este problema de monitoramento do planejamento estratégico, em nível institucional, além de refletir os problemas de acompanhamento no âmbito dos Campi, também se desdobra em outras dificuldades, que são apresentadas a seguir.

Assim, com o objetivo de verificar o nível de alinhamento entre plano anual de trabalho de cada Campus e planejamento estratégico da instituição, foi perguntado, aos gestores dos Campi, como ocorreram os processos de elaboração do PAT, quais estratégias foram utilizadas para alocação dos recursos, bem como, se foi levado em consideração o PE 2015-2019 nesse processo.

Considerando a característica multicampi da instituição, onde cada unidade possui alguma autonomia, foi possível verificar a falta de padronização em alguns processos. Desta forma, cada campus desenvolveu sua própria maneira de criar e acompanhar o seu planejamento anual. A seguir, é demonstrada, por meio da fala dos gestores, a forma como cada Campus elaborou seus planos anuais.

[...] Sempre olhando a Matriz SWOT, que dava uma boa indicação se o Campus estava com sinal amarelo ou vermelho para poder agir. Sempre procurava seguir o que a Matriz SWOT indicava e aí procurava fazer a elaboração bem participativa, junto com os servidores, coordenadores, fazer reuniões, participava das reuniões dos colegiados de áreas e colocava ali para o pessoal fazer os projetos para o PAT, para poderem consultar e serem bem votados e bem priorizados de acordo com o que o Campus tinha apontado. Então, a elaboração do PAT sempre foi bem criteriosa, e pelo que notei, todo ano conseguíamos fazer um PAT mais refinado do que no ano passado. A gente sentava e fazia conversas de análise crítica do que aconteceu, o que foi bom, e o que precisa ser melhorado, e aí, a gente sempre conseguiu, nunca retrocedemos, sempre o PAT foi mais assertivo do que anos anteriores [...] (Gestor 05).

[...] Então, o que nós fizemos, começamos a trabalhar no PAT, tivemos várias capacitações. A gente procurou sensibilizar as pessoas, montou um GT, que vem trabalhando há bastante tempo, e a ele foram agregadas pessoas que vem trabalhando há bastante tempo [...] então o que nós fizemos ao longo dos anos é tentar melhorar a cada ano com base na expertise envolvida no ano anterior. A cada ano que passa os nossos processos estão mais qualificados [...] A insistência de termos uma matriz SWOT qualificou nosso olhar, porque conseguimos olhar para

as nossas dificuldades, e somar a matriz SWOT com outros relatórios [...] e quando vamos agregando esses dados, vamos conseguindo uma visão situacional melhor e isso é básico para que possa pensar quais os projetos serão priorizados no PAT [...] Porque PAT é ferramenta de gestão, é importante que nós tenhamos essa compreensão [...] (Gestor 06).

[...] Primeiro nós pedimos que os coordenadores dos cursos assumissem seus projetos. [...] Fizemos várias reuniões, e numa delas surgiu à ideia da gente criar um projeto que a gente chamaria de projeto genérico. Então, o colocaria como G*U*T*1000 (Gravidade, urgência, tendência) e ele seria a prioridade máxima. [...] Então, a gente fez uma divisão em 4 partes, uma parte para a área administrativa, infraestrutura, e as outras 3 partes para essas áreas. Esse projeto genérico contemplava isso. E abaixo desse projeto, cada coordenador cadastrava os projetos de seus cursos e definiram ali a prioridade dos projetos. Então, lá no projeto genérico vinha lá, vamos supor 30% para a área “X” então essa área com seus 30% iriam atender seus projetos. Então, a gente fez uma divisão mais ou menos assim. [...] foi o que nós conseguimos conciliar com o nosso orçamento, até ano passado, mesmo assim, foi uma coisa que deu certo [...] (Gestor 07).

[...] Foi na medida do possível. No início foi bem difícil, pois é uma ferramenta nova, uma construção nova, foi um momento novo para todo mundo e ninguém sabia exatamente o que estava fazendo. [...] Só no ano seguinte os servidores começaram a perceber a importância daquele planejamento do ano anterior, que não haveria mais aquelas reuniões de áreas e briga para quem chegasse primeiro para pegar o recurso, que teria que obedecer àqueles projetos e à ordem de prioridade. Então, isso foi importante. [...] O planejamento é tudo, direciona como fazer, é muito melhor para o grupo e para o gestor porque é uma ferramenta. Olha, está no PAT a gente faz, o que não está no PAT não tem como fazer. Então, é uma questão de organização da utilização dos recursos de cada Campus [...] (Gestor 08).

[...] a gente faz da seguinte forma: no primeiro momento vêm os projetos, a gente abre para a comunidade. Então vem N projetos, e sem se preocupar muito a gente lança. Tivemos que fazer um sistema paralelo, a gente teve que montar, no primeiro ano, numa planilha e hoje é no formulário LimeSurvey [...] então recebíamos todos os projetos e aí chegávamos a fazer algumas reuniões para deliberar. Nessas reuniões participavam os coordenadores e as chefias e eles deliberavam quais eram as prioridades de projetos dentro do orçamento. [...] no segundo ano a gente colocou o conselho gestor para trabalhar. Fizemos novamente a abertura de rodada de projetos individuais, reunião com as chefias e representantes e uma reunião ampliada com o conselho gestor, convidando a comunidade, representantes e estudantes para poder fazer uma discussão e dar encaminhamento. [...] E aí fomos para o terceiro ano, quando estávamos com o modelo que estava funcionando, então a gente separou as etapas. No primeiro momento, nós abrimos para levantamento de projetos e fizemos uma pequena simulação, bem simples, daquela matriz SWOT [...] não se eliminava nenhum projeto, mas se fazia uma triagem dos projetos, quais projetos eram mais importantes. [...] O colegiado do campus fazia uma análise do trabalho das apresentações para deliberação da gravidade, urgência e tendência e por fim, cadastrava-se no sistema [...] esse era o nosso ciclo do PAT (Gestor 09).

[...] Sim, foi levado em consideração o PE, [...] sempre foi levado em conta o PDI e o planejamento estratégico, que faz parte, a gente pega as metas e os objetivos e faz uma prioridade dos projetos e de acordo com o recurso. [...] A gente faz uma reunião participativa, o chefe DAM coordena todo o PAT, e aí na reunião coletiva a gente vai perguntando e vai destacando quais são as prioridades. Sempre a prioridade é para o aluno, para o ensino, nada de administrativo. Tem os projetos, claro que muitos projetos a gente não consegue executar justamente pelo orçamento, ah chegou um orçamento que a gente pode incluir e aí o chefe DAM chama todo mundo e discute a prioridade, dá briga? Não dá briga não! Às vezes um pessoal fica mais descontente que outros, a pena é que temos muitos projetos e outros muitos ficam de fora e não consegue executar. Mas é feito assim, bem participativo e

coletivo, com reunião, e a gente sempre fez a matriz SWOT para o planejamento estratégico e leva para o PAT também (Gestor 10).

[...] desde o início do ano a gente já trabalhava em cima dele, seja por meio dos grupos de trabalhos ou outras câmaras de trabalho específico. A gente sempre levantou todos os anseios e tem isso mapeado do campus. [...] Então de forma bem participativa, chamava reuniões e assembleias e fazia esse levantamento das necessidades do campus, [...] e a gente montava esse plano anual de trabalho e era de forma bem democrática na qual todos os servidores estavam envolvidos no processo e do que era o PAT. Então, a gente separa praticamente em duas partes [...] uma, as despesas obrigatórias e a outra abríamos para os projetos e a priorização se dava em conversa e utilizando a matriz GUT – gravidade, urgência, tendência [...] e numa reunião geral a gente verificava se essas prioridades atendiam as necessidades do campus. Então é essa a metodologia utilizada aqui [...] (Gestor 11).

A forma de fixação das despesas é igual em todas as unidades pesquisadas. São priorizados os valores para atendimento dos custos de manutenção, buscando garantir o bom funcionamento do Campus. O restante é destinado aos demais projetos apresentados, seguindo uma ordem de prioridade.

Embora a baixa participação da comunidade acadêmica na elaboração do PAT tenha sido citada, foi possível verificar que em todos os Campi foi adotado um modelo participativo de construção do PAT, sejam por meio de reuniões do Colegiado do Campus, sejam com a participação de toda a comunidade acadêmica. Também ficou evidente a utilização da matriz SWOT no processo de avaliação do ambiente interno e externo da organização, procurando identificar os pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças externas. A ferramenta G*U*T*(Gravidade, urgência, tendência) facilitou a priorização de projetos para a alocação dos recursos na execução. Apenas os gestores de dois Campi declararam que foram considerados o PE e PDI na elaboração do PAT. Um gestor evidenciou que os objetivos estratégicos do Campus destoam dos objetivos institucionais. Aqui, percebe-se uma falta de alinhamento entre a gestão do Campus e a estratégia institucional, bem como, um distanciamento do que o PAT, como plano tático, representa para a instituição, ou seja, um desdobramento dos objetivos, estratégias e políticas definidas no planejamento estratégico, dividindo a organização a fim de facilitar o controle dessas metas, bem como englobar medidas de avaliação qualitativas e quantitativas (FERREIRA; DIEHL, 2012).

Outra pergunta realizada aos gestores locais, decorreu da necessidade e entender como ocorreram os processos de execução e acompanhamento do PAT no contexto dos Campi. Críticas de como é liberado o recurso no instituto federal e a dificuldade de o gestor gerir as prioridades em decorrências desses valores, foram unânimes, conforme pode ser evidenciado nas falas dos gestores.

Pela incerteza orçamentária a gente tinha que ir dosando a execução do PAT, não de acordo com o que nós tínhamos planejado, mas, de acordo com que a liberação orçamentária permitia. É ainda um grande, grande entrave para uma execução mais qualificada do PAT. O acompanhamento ele carece e muito mesmo de ferramentas de TI, porque duzentos, trezentos empenhos por ano, o acompanhamento disso torna-se complexo porque os empenhos, a divisão do orçamento, você faz uma divisão: tem uma planilha, aí você faz no SIAFI tem outra, você vai ao tesouro gerencial, tem outro acompanhamento. O que atrapalha bastante o acompanhamento é a falta de um padrão, [...] Então, a falta dessa ferramenta automatizada para fazer isso trouxe muita dificuldade para o acompanhamento. Porque nós fazemos de uma maneira, Lages faz de outra, Criciúma faz outra, Florianópolis faz de outra, então, teria que ter uma que a gente pudesse lançar ou que fosse automático no SIAF ou no SIPAC. (Gestor 05).

Então na execução ela estava praticamente 100%. Só que alguns projetos, que estavam com prioridade máxima, não foram atendidos e se deu sequência para os próximos projetos. [...] Então, o que acontecia, passava para o próximo projeto do PAT, mesmo aqueles que ficavam abaixo da linha de corte, para não perder o recurso. Então, no final do ano nossa execução era 100% mais os recursos extraorçamentários, e a gente conseguiu executar bem o nosso PAT [...] Com relação ao acompanhamento, a gente sempre fez uma reunião do colegiado colocando essas questões, de como está o orçamento, como está sendo executado, e algumas coisas que precisam mudar [...] O acompanhamento, ele ainda está precário, mas a gente precisa realmente dar atenção para isso. O acompanhamento então, a gente extrai planilhas do tesouro gerencial e a gente usa muito aqueles arquivos para ficar acompanhando os empenhos e relacionando-o com os projetos do PAT[...] (Gestor 07).

[...] o orçamento é bem complicado também, a gente faz todo esse planejamento, mas depende também da descentralização dos recursos. Então, durante o ano são liberados alguns avos, um ou dois avos [...] A gente trabalhava com isso, conforme ia sendo liberado os recursos a gente ia acionando os coordenadores dos projetos. Mas, inicialmente, a gente dava preferência para os pagamentos dos contratos continuados e até foi um período bem conturbado. A gente está falando de 2016, 2017, 2018, anos os quais tiveram alguns bloqueios orçamentários ou algum contingenciamento. Mas sempre foram bem participativas com todos os servidores. [...] E o acompanhamento sim, era por meio de planilha e como estava sendo executado e essas alterações e sempre norteado pelo colégio gestor [...] (Gestor 11).

Sim, quando vinha o recurso e a gente já tinha a prioridade mapeada, você já sabia quais projetos iria executar. Quando tu executas tem um coordenador de cada projeto e daí esse responsável faz o acompanhamento e faz um relatório e sempre chama a equipe e daí faz um convite aberto para mostrar os resultados. Porque é importante, vamos fazer, vem o recurso, e vamos executar. Então executou e acabou? Não! Tu precisas mostrar o resultado e essa é a efetividade do planejamento estratégico nessa integração com o PAT, com essa integração com a execução orçamentária. Então, a gente fazia e o resultado era apresentado para a comunidade sempre. A gente fazia e todo ano tinha um carro-chefe. Ano passado e atrasado também, que era permanência e êxito, então fazíamos muito com os nossos estudantes neste sentido e daí a gente sempre priorizava os projetos de permanência e êxito (Gestor 10).

[...] Então, era acompanhado o que estava acontecendo e quais projetos estavam sendo contemplados ou não, por prioridade. Tem um projeto da prioridade com o valor de 5 mil reais, mas, só tem 3 mil então seguia para o próximo projeto priorizado que cabia dentro do valor dos 3 mil. [...] essa informação era repassada à gestão e claro, aos coordenadores, para ver o andamento dos projetos. [...] Depois que tivesse todas as condições (pregão, ata vigente, condições de fazer uma dispensa) era anunciada para a área: Vamos trabalhar no projeto de vocês porque tem o recurso e é o próximo a ser contemplado. Então, a chefia DAM dava esse Start

[...] todos os dias era preciso olhar os projetos, olhar os nossos saldos, os recursos disponíveis do orçamento e dar uma pesquisada nos pregões e na viabilidade. [...] E assim, é um trabalho manual mesmo. Não tinha nenhuma ferramenta de sistema para isso, era manual (Gestor 08).

[...] aqui funcionava bem até por volta de setembro. A partir de setembro, a gente fazia um trabalho mais intenso para melhorar a execução. [...] Aí vinha um desespero para ter uma execução bem feita e a gente começava a olhar quanto tinha de recurso e que projetos estavam priorizados, mas quais projetos poderiam nos ajudar a viabilizar. Aí nós íamos atrás dos donos dos projetos para poder ter uma execução financeira mais assertiva. [...] Acho que a falta de um sistema que centralize e gerencie as informações importantes para a tomada de decisão falta na nossa instituição, talvez o SIG possa fazer isso. Porque meu problema é que informação eu posso usar para ter uma assertividade, senão não posso tomar uma decisão. O recurso eu tenho ou não tenho? Foi executado ou não? [...] Acho que tinha que ser uma coisa automatizada, então, foi uma dificuldade a falta das informações adequadas [...] (Gestor 09).

Outro problema apontado foi a falta de tempo hábil para realizar os tramites legais para contratações e aquisições necessárias para concluir o projeto do PAT. Pois, se os recursos do orçamento, são, efetivamente, repassados aos campi em setembro, outubro e é preciso utilizá-lo dentro do exercício, que se finda em dezembro, o gestor tem apenas três meses para iniciar os trâmites, junto aos setores competentes, para atender projetos priorizados no PAT. Por este motivo, muitas vezes, fica inviável a execução, e vários projetos acabam por não serem executados, gerando conflitos entre as áreas e até mesmo entre os gestores. Aqui também se observa que a incerteza de que o recurso orçamentário chegará ou não, pois se soubessem que os recursos estariam garantidos poderiam trabalhar os processos licitatórios antes da liberação dos recursos do governo e com isso a ata estaria vigente para compras e contratações de serviços.

As estimativas de compras são passos do planejamento de compras que os servidores realizam suas previsões e necessidades de aquisições. Neste caso, vários servidores deixam de estimar os itens necessários para seu trabalho do dia a dia e de projetos, e isso dificulta a execução de projetos do PAT.

Em contrapartida, o planejamento do PAT ajudou na execução dos projetos porque os projetos já estão priorizados e mapeados com um coordenador responsável, e esse coordenador realiza o acompanhamento, realiza o relatório de execução e faz a publicização do projeto concluído.

Além de todo o exposto em relação a elaboração, execução e acompanhamento do PAT, ainda foi formulada a seguinte pergunta aos gestores locais: Na sua opinião, quais os principais fatores que contribuíram e/ou dificultaram a execução do Plano Anual de Trabalho – PAT no seu Campus, na vigência do PE 2015-2019?

Novamente foram citadas algumas dificuldades já elencadas nas perguntas anteriores, tais com a disponibilização do orçamento e a falta de ferramenta capaz de fazer o acompanhamento do PAT,

[...] a demora da liberação das cotas para empenhar, esse foi o principal problema. Se você tem cota liberada no início do ano você já consegue organizar um pouco de recursos para garantir os contratos, para garantir a manutenção do campus [...]. O segundo fator, é o valor do recurso que a gente gasta muito com manutenção, com contratos continuados que levam quase todo o nosso orçamento. Então a gente fica com pouca coisa para manobrar. Daí fica difícil da gente manobrar isso[...] (Gestor 07).

[...] o que dificulta também são os contingenciamentos orçamentário. Dificulta porque tu não sabes quando vai ser liberado. No fim tudo é liberado, mas fica muito no “achismo”, e isso é um fator que dificulta (Gestor 10).

[...] E temos duas situações externas, uma situação que é o desarranjo orçamentário do país e a maneira como, nos últimos três anos, fomos surpreendidos por contingenciamento orçamentário. Então, já recebemos todo recurso em dezembro e aí não tinha pregão. Então, tem essa questão e tem a questão do país e da instituição. Se a instituição sabe que essas coisas acontecem então, ela tem que estar preparada para que, no momento que recebermos uma chuva de recursos, lá em novembro, lá em dezembro, que os pregões estejam válidos para que possamos utilizá-los na ordem como está posto no PAT [...] Então, é preciso estar preparada para todos os cenários. Se for hoje, se for amanhã, se for daqui a um mês. E ainda acho que temos um problema muito sério com o cronograma dos pregões [...] (Gestor 06).

[...] O cronograma de compras deveria andar paralelo com o cronograma do PAT. Isso está desalinhado, isso deveria andar paralelo. É difícil tá, não estou culpando ninguém, mas, é muito difícil (Gestor 08).

Apesar de ser muito bom esse sistema, às vezes a gente quer executar um projeto, não tem orçamento e não tem um processo pronto de compras. Isso acontece também, sei lá, por problema na documentação, porque o campus não conseguiu fazer a tempo, porque a execução precisa acabar em outubro e o processo de compras só fica pronto em novembro, é coisa do calendário mesmo. Então, alguma coisa que a gente não consegue executar é por falta de possibilidade de empenhar porque os processos não estão disponíveis naquele momento que vem o orçamento. [...] (Gestor 05).

Outro fator apresentado foi a falta de integração dos processos de compras com a execução orçamentária, causando um descompasso entre a liberação do orçamento e os trâmites necessários para aquisição de materiais e serviços dos projetos integrantes do Plano Anual de Trabalho. Este descompasso acontece em várias etapas do processo. Primeiro, o servidor que elabora o projeto, muitas vezes, não possui o entendimento de todas as fases do processo de compras, bem como apresenta dificuldade em identificar e especificar adequadamente os materiais ou serviços necessários para a aquisição. Segundo, mesmo após todo o desenvolvimento do processo, podem surgir problemas com os fornecedores,

adversidade na entrega da documentação falta de habilitação junto ao governo federal, entrega de produtos ou serviços em desacordo com a especificação do pregão eletrônico.

[...] o que dificulta um pouco é a questão dos autores, dos coordenadores dos projetos, não acompanharem mais de perto a execução. Porque tem coisas que ficam ali no PAT, que estão lá, sei lá, em último lugar, mas, de repente aquela coisa precisa ser realocada porque surgiu alguma necessidade. Porque o PAT, ele é feito um ano antes, então as coisas vão mudando [...] A gente sempre fala que o PAT é uma trilha e não um trilho. Então, a gente pode ter uma flexibilidade para fazer uma coisa antes de outra. Mas, os coordenadores, por falta de vivência de prática do dia-a-dia, não acompanham e isso deixa muito a mercê da direção encaminhar isso. (Gestor 05).

[...] as pessoas, elas não se convencem que o PAT tem que ser seguido. É uma ferramenta. [...] nem culpo essas pessoas porque elas não têm conhecimento do processo administrativo. (Gestor 08).

Dificuldades, muitas dificuldades e dificuldade em entender o projeto, de contratar a empresa, saber se era aquilo mesmo. As pessoas, na hora de executar o projeto, elas já querem modificar uma coisa ali uma coisa aqui, e não dá né, tem que estar dentro das ações e dentro das rubricas que foram e estão aprovadas dentro do PAT. E também assim, o orçamento também frustrava um pouco porque a gente deixava tudo pronto e de repente não tinha orçamento para fazer o projeto e deixávamos em “standby” esperando para ver se ia liberar mais adiante. E aí acontecia aquele corre, corre no final do ano para realizar os empenhos [...] (Gestor 08).

Ainda, considerando a execução do Plano Anual de Trabalho são elencadas as seguintes dificuldades: A burocracia, ou disfunções da burocracia, relacionada à morosidade na tramitação de processos, ao excesso de normas e na prestação de contas; A falta de instrumentos de controle e conseqüentemente, a falta de apoio à decisão. O risco nas tomadas de decisões é elevado quando não se tem informações suficientes. Além disso, o excesso de demanda faz com que os gestores tenham pouco tempo para acompanhar a execução do PAT, conforme apresentado pelos gestores 06 e 10.

[...] são os entraves burocráticos, porque eu penso que ainda está muito burocrático. É muita resposta para dar, saber como, quando, e penso que precisamos ter uma ferramenta mais ágil para o instituto como todo. A reitoria atravanca muito esse processo, quer saber minuciosamente esse processo, não acompanha e eles acham que ninguém faz ou faz de qualquer jeito, não tem um olhar pedagógico para o PAT e eu penso que isso são as dificuldades [...] (Gestor 10).

[...] É o acompanhamento da realização do PAT. Acho que fazemos um bom PAT. O nosso PAT é qualificado, mas a gente acompanha, no fim das contas, a execução orçamentária e não a execução do PAT, que são duas coisas totalmente diferente. E mesmo na execução orçamentária, muitas vezes, nós mesmos não estamos atrelando quanto estamos atingindo de um projeto ou de outro, então precisamos melhorar e ter uma visão mais estratégica [...] (Gestor 06).

Assim, se faz necessário melhorar os sistemas de informação, buscando aumentar a produtividade, diminuir os riscos do controle manual e dar melhor suporte a tomada de decisão.

Em relação aos fatores que contribuíram para a execução do PAT, foi citado o fato de existir um planejamento para ordenar os trabalhos e o entendimento do que significa ter um plano anual de trabalho.

O que contribuiu foi a integração e o entendimento do que é o PAT. De quanto tu tens de orçamento e aonde tu vais utilizar e penso que essa integração é importante, porque daqui a pouco você só vai desenvolver um projeto [...] (Gestor 10).

[...] Facilitação para a execução foi o entendimento que a equipe, tanto de infraestrutura e patrimônio, quanto de compras e planejamento, tem do processo do PAT, isso facilita bastante [...] (Gestor 05).

Superando o entendimento de como ocorreu o desenvolvimento do planejamento estratégico e conseqüentemente, o plano anual de trabalho na instituição, bem como as principais dificuldades encontradas na sua implantação, a seguir será abordado como ocorreu o processo de execução orçamentária.

4.3 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO IFSC

De acordo com a análise documental, a gestão orçamentária do IFSC ocorre de forma parcialmente descentralizada, sendo a Reitoria caracterizada como Unidade Gestora Executora (UG-E), enquanto os campi são considerados Unidades Gestoras Responsáveis (UG-R).

Cada campus planeja e gerencia seu orçamento próprio, porém a execução final é realizada pela Reitoria. Os recursos orçamentários do IFSC advêm do Orçamento Geral da União por meio da LOA, o que permite visualizar os limites da gestão em cada Exercício Financeiro.

Os recursos previstos na LOA têm sua execução planejada e dividida em: despesas de pessoal (folha de pagamento), de custeio (funcionamento, manutenção, reformas, serviços, materiais de consumo) e de investimento (obras e aquisição de equipamentos e imóveis), conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Limites orçamentários do IFSC em 2019

Subdivisão	Discriminação	Limites
FUNCIONAMENTO E CAPACITAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	Capacitação	R\$ 697.259
	Custeio	R\$ 55.399.898
	Investimento	R\$ 5.708.207
	Subtotal	R\$ 61.805.364
MAIS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS	Despesas Correntes - recursos próprios (fonte 250)	R\$ 1.270.689
	Despesas de Capital - recursos próprios (fonte 250)	R\$ 200.000
	Anuidade do Conif	R\$ 87.065
	Assistência Estudantil	R\$ 14.078.353
	Reestruturação e Modernização dos Institutos Federais	R\$ 2.000.923
	Publicidade de Utilidade Pública no estado	R\$ 250.000
	Subtotal	R\$ 17.887.030
PESSOAL E ENCARGOS	Inativos e Pensionistas	R\$ 63.024.000
	Pessoal Ativo	R\$ 348.141.258
	PASEP	R\$ 59.085.000
	Subtotal	R\$ 470.250.258
OUTROS VALORES DA FOLHA DE PESSOAL	Assistência e Auxílios	R\$ 26.227.535
	Sentenças judiciais e Precatórios	R\$ 6.509.996
	Subtotal	R\$ 32.737.531
TOTAL		R\$ 582.680.183

Fonte: Planejamento Estratégico do IFSC (2020).

De acordo com o planejamento estratégico (IFSC, 2020), o orçamento inicial do IFSC para 2019, com recursos do Tesouro, atingiu cerca de 583 milhões de reais, compreendendo as despesas com pessoal ativo e inativo, pensionistas, encargos sociais, benefícios aos servidores, manutenção e investimentos. O orçamento destinado ao cumprimento das despesas com pessoal ativo e inativo, pensionistas, encargos sociais e benefícios aos servidores vem sendo administrado de forma direta pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC (SPO/MEC), cabendo à gestão do IFSC informar eventuais reestimativas dentro do exercício.

Conforme apresentado na Tabela 1, o orçamento conta também com recursos decorrentes de receita própria, compondo uma parcela que correspondeu em 2019, a 0,25% do valor proveniente da União. Além desses recursos, o IFSC conta também com os recursos diretamente arrecadados, com orçamento próprio para projetos e/ou programas específicos, com as descentralizações de créditos, com eventuais emendas parlamentares e com convênios públicos e privados. A parcela do orçamento da União referente às despesas de investimento e custeio não relativas à pessoal e investimento, previstas na LOA, é dividida entre os Institutos Federais pela SPO/MEC, com base em uma matriz parametrizada, denominada Matriz Conif. Essa matriz é um modelo matemático, elaborado por meio de discussão

conjunta entre o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), por meio do seu Fórum de Planejamento e Administração (Forplan) e a Setec.

A metodologia que vem sendo utilizada para distribuição dos recursos destinados aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia nos últimos exercícios considera, para efeito de composição e cálculos, uma estrutura e alguns parâmetros. A estrutura da Matriz é composta pelos seguintes blocos: Pré-expansão, ou seja, Campus com mais de cinco anos de funcionamento autorizado pelo MEC considerados implantados; Expansão, ou seja, Campus com menos de cinco anos de funcionamento autorizado pelo MEC, denominados “em implantação”; Reitoria; Ensino a distância; Assistência estudantil; Pesquisa aplicada; Inovação tecnológica; e, Extensão tecnológica. Os parâmetros utilizados são os dados extraídos do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), referentes aos dois semestres anteriores à programação orçamentária - meio do ano anterior ao exercício de referência da matriz -, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), as categorias dos campi (implantado ou em implantação, agrícola ou não, etc.) e os tipos e pesos dos cursos.

Dessa forma, as principais variáveis que impactam no valor destinado a cada instituição são: a quantidade de alunos matriculados e os pesos distintos para os vários cursos ofertados. Esses pesos são definidos considerando-se o custo de implantação e manutenção de um curso na Rede Federal. As matrículas são equalizadas pela carga horária anualizada de cada curso e seu período de oferta ao longo de um semestre. Assim, é possível fazer comparações entre matrículas equalizadas de toda a Rede Federal. Após esses ajustes e discussões entre o Conif e a Setec, a instituição tem seu orçamento previsto e posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Considerando que cada campus possui especificidades, quanto ao número de alunos, número de servidores, estrutura física, tempo de funcionamento, qualificação dos servidores e gestores, orçamento, cursos ofertados, localização, arranjos produtivos locais, política e cultura, e, considerando que na gestão orçamentária é preciso saber quais são as despesas essenciais para o funcionamento da instituição, e, posteriormente, definir quais as demais despesas para a alocação dos recursos financeiros, é necessário uma atuação técnica e sistêmica para definição das prioridades institucionais. Assim, com o objetivo de entender como ocorreu a execução orçamentária no período de 2015-2019, foram efetuados os seguintes questionamentos aos gestores institucionais: quais os principais fatores que

contribuíram e/ou dificultaram a execução orçamentária, como ocorreu o processo de elaboração do orçamento, quais estratégias foram utilizadas para alocação dos recursos, e, por fim, como foram monitoradas as ações da execução orçamentária na Instituição.

Sobre as dificuldades encontradas na execução orçamentária, a falta de um sistema que acompanhe e que relacione o plano anual de trabalho com a execução orçamentária foi apontado pelos gestores, conforme segue:

[...] A dificuldade era essa, de acompanhamento adequado da execução orçamentária do que estava no PAT. Tanto de não ter o sistema par fazer isso. Então o campus vai fazer o empenho, o DOF - Diretoria de Orçamento e Finanças vai pagar a nota fiscal, e como isso vai se relacionar ao PAT? Porque na nota de empenho não diz qual é o projeto. Como tu conectas a execução do PAT ao projeto que está lá no PAT? Porque lá no projeto diz que o item de despesa para comprar dez computadores para o administrativo, ok está lá na iniciativa P11. Depois daquele empenho liquidado não tem sistema e nem processo que faça a ligação com o projeto. Se o DOF tentar fazer isso na mão, empenho por empenho, e tentar relacionar, ele não consegue. [...] (Gestor 01).

O gestor 01 ainda enfatiza que gestão precisa desenvolver estratégias para que o acompanhamento do planejamento seja realizado e normatizado a fim de evitar que processos se percam. Existem algumas iniciativas advindas dos Campi, porém, não são iniciativas normatizadas e acompanhadas pelos setores competentes. Este entendimento também é visível no relato do gestor 02.

Eu acho assim, que tivemos questões orçamentárias, muitos cortes orçamentários. Na questão de liberação de recursos, no período, tivemos algumas contenções de recursos, talvez isso não tenha sido 100% executado por conta disso. Mas, acho que se o orçamento não foi executado ele não tem muita relação com o fato do planejamento estratégico em si, porque até hoje, não está realmente amarrado. Existe lá o PAT, existe os projetos, existe a manutenção da unidade gestora, mas assim, não existe nenhum documento que amarra. [...] Então, acho que assim, o orçamento não foi executado não tem uma relação direta com o planejamento estratégico. Talvez por outros fatores ligados a problemas ao governo, aporte de recursos, ou outras questões. [...] Então, dentro da tua pergunta, a execução orçamentária, na minha percepção, se não aconteceu 100%, não está ligado aos campi, ao planejamento estratégico, e sim, talvez, por questões governamentais, políticas de liberação de orçamento, falta de organização, falta de planejamento de compras e a outros fatores [...] (Gestor 02).

De acordo com os gestores 03 e 04, o contingenciamento é um dos fatores que dificultaram a execução orçamentária na instituição.

O que dificulta na execução é como o governo libera o orçamento para a gente gastar. Bem, a gente tem a lei orçamentária aprovada, mas o governo tem um cuidado para liberar o orçamento porque ele precisa ter arrecadação primeiro para depois liberar o dinheiro para a gente gastar. Então o que dificulta mesmo é essa falta de constância para liberar o orçamento [...] (Gestor 04).

A execução é um pouquinho fora do meu contexto porque é mais a parte da PROAD, mas eu ouço muito sobre ela. Posso te passar um relato que ouvi e não vivenciei, diferente do planejamento que é algo que eu vivo mais. A dificuldade que eu acho são os contingenciamentos. Porque existem projetos e existem situações que é necessário o recurso paulatinamente e não todo o recurso no final do ano, daí o ano já acabou. Infraestrutura você pode deixar o processo licitado bonitinho, deixa tudo pronto, chegou e aí a gente compra tudo em computador, fácil! Agora um processo que começa em janeiro e se estende ao longo do tempo, no ano, ele tem que ter depósitos, input de dinheiro durante aquele período e quando tu contingência, o recurso vai todo para custeio. Então, tu não consegues executar os projetos que tu deslumbraste. Acho que o contingenciamento seria a causa principal. (Gestor 03).

De acordo com o Relatório de Gestão referente ao ano de 2019, a execução orçamentária do IFSC sofreu o contingenciamento de 37,18% no custeio e 31,87% investimento a partir de 30/04/2019. Esse bloqueio orçamentário perdurou até o dia 24/10/2019 para o custeio e 26/11/2019 para o investimento, sendo que os valores foram integralmente descontingenciados no final do ano.

O Gestor 04 relata como ponto positivo o fato de a instituição possuir um planejamento estratégico, que pode ser consultado em situações de crise, como ocorreu em 2019 com o contingenciamento dos recursos orçamentários. Na ocasião, com base no que havia sido planejado, o processo de tomada de decisão em relação à execução do orçamento foi facilitado.

[...] por outro lado, positivo, é ter o planejamento e está escrito lá como vamos gastar o nosso recurso e se tiver um bloqueio orçamentário como em 2019, que ficou até setembro com o orçamento bloqueado, pelo menos você consegue ver no seu planejamento e disso aqui o que posso cortar. Se tu não tiveres planejado tu ficas completamente perdido em gastar. Então, o lado positivo é ter o planejamento para olhar pra ele e olhar para as intempéries que acontecem e dizer: eu vou escolher assim ou vou escolher diferente, o que eu vou abrir mão? O que vou executar parcialmente? O que eu vou cortar tudo? Então o planejamento facilita a tomada de decisão (Gestor 04).

Um ponto crítico apresentado pelos gestores 01 e 04 diz respeito às estratégias utilizadas para alocação dos recursos, conforme pode ser constatado nas seguintes falas:

Não dá para saber se houve estratégia para a locação dos recursos porque, justamente, acho que são pontos que o nosso processo de planejamento estratégico falha. Porque não ter esse acompanhamento com análise, até depois passou a ter, mas faltou a análise e fundamentalmente a discussão e a correção de rumos a partir da análise. [...] Então, a gente ainda tem outro indicador que era o alinhamento da execução orçamentária e ver quanto ele está ligado à estratégia. [...] A estrutura de planejamento precisa de revisão ou o planejamento de cada área não está bom e a execução pior ainda, mas não se fez essa discussão ainda. Não se achou disponibilidade de pauta para isso. Porque as pessoas não tem interesse em discutir essa pauta [...] (Gestor 01).

[...] Então, não houve uma estratégia clara, sistemática, organizada e sistematizada para alinhar a execução orçamentária com a estratégia, isso nunca houve. Não

existia na concepção no planejamento estratégico e não existiu isso no acompanhamento. Poderia ter, mas também não teve. É difícil de dizer, o que a gente fez que funcionou e isso pode ser considerado uma estratégia que está na concepção de estrutura de PAT, foi essa separação da manutenção e dos projetos que tem a função de separar a rotina da estratégia [...] (Gestor 01).

[...] Outra estratégia que a gente faz e pratica, lá atrás, quando mudou o momento de fazer o planejamento porque ele era feito no segundo semestre e a gente passou para o primeiro semestre para que o nosso planejamento influenciasse a PLOA, e isso foi muito importante. [...] Mesmo que no segundo semestre refaça o PAT, e às vezes refaz bastante, mas você teve uma primeira chance, lá atrás no primeiro semestre, de realizar o planejamento [...] e chegar numa distribuição orçamentária que fosse usada pela reitoria do IFSC e depois na proposta orçamentária do PLOA. Foi uma estratégia importante de passar a planejamento para o primeiro semestre pra que ele resultasse na proposta PLOA e não ao contrário (Gestor 01).

[...] Outra estratégia que a gente faz e não se dá conta é a linha de corte dos projetos com relação ao orçamento de cada campus e facilita aquele ajuste de última hora quando sai a matriz CONIF. Ficaria muito difícil de fazer se não o tivesse como dividir o que é prioridade do que não é prioridade. E, além disso, aquela divisão de ter mais planejamento do que orçamento disponível te dá possibilidades de planejar nessas situações de contingenciamento na parte do ano, e uma liberação repentina no final. [...] Mas, se não dá para executar, por essa ou aquela situação, se deu deserto o pregão, ou uma greve, ou teve um contingenciamento de recursos, tu não é obrigado a executar, não é nenhum demérito não executar. É melhor devolver o dinheiro ao cofre público do que gastar com qualquer coisa, de qualquer jeito. Agora, já sabendo que as coisas são desse jeito, você pode planejar com qualidade a execução para esse tipo de situação. (Gestor 01).

[...] Realizamos com base no planejamento do ano anterior, porque a gente nunca sabe o valor exato que a gente vai ter na hora que fechar a LOA. Então, a gente pega o que foi planejado no ano anterior no PAT e diz para os campi fazer seu PAT para ano que vem, com base no orçamento do ano passado [...] quando chega em julho, o governo abre o sistema e diz: instituições façam sua programação orçamentária. Então, nesse momento o governo já informa o que tem de orçamento aprovado para nós, então a gente tem, às vezes, poucas horas para que os campi façam os ajustes no planejamento do PAT para adequar os valores à nova realidade. [...] Resumindo, os campi e a reitoria se preparam baseado no orçamento do ano anterior e, no dia que chega certinho o valor que o governo vai disponibilizar para gente, a programação orçamentária, a gente adequa os projetos e valores para esse orçamento previsto para o próximo ano [...] (Gestor 04).

O Quadro 6 apresenta o resumo dos fatores que, na concepção dos gestores, contribuíram e dificultaram a execução orçamentária na Instituição, bem como os autores que fundamentam esses fatores.

Quadro 6– Fatores que contribuíram e fatores que dificultaram a execução orçamentária.

Fatores que contribuíram Para a Execução Orçamentária	Fatores que dificultaram A Execução Orçamentária	Autores
A Institucionalização do Plano Anual de Trabalho.	Falta de um sistema que acompanhe e que relacione o PAT com a execução orçamentária	Rezende e Cunha (2005) Shim e Siegel (2009)
	Falta de estratégias para locação dos recursos.	Moura, Dallabona e Lavarda (2012)
	Contingenciamento dos recursos orçamentário.	Oliveira (2018)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A falta de estratégia para alocação dos recursos vai de encontro ao que Moura, Dallabona e Lavarda (2012, p. 103), apresentam quanto ao objetivo do orçamento, isto é, “o orçamento tem sido utilizado para controlar o uso dos recursos disponíveis a fim de avaliar o desempenho de suas atividades, para auxiliar no processo decisório e implementar os planos estratégicos”. No mesmo sentido, Rezende e Cunha (2005), explicitam que o orçamento tem potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, tanto no nível macro quanto no Institucional, devendo desenvolver a capacidade de pensar e agir estrategicamente.

Em relação ao monitoramento das ações da execução orçamentária, verifica-se, por meio dos relatos dos Gestores 03 e 04 que a instituição não consegue monitorar a execução do orçamento, pois o sistema de planejamento somente possibilita o cadastramento dos projetos. O acompanhamento, quando feito, é realizado manualmente em planilha de Excel. Ainda, de acordo com os gestores, o setor competente para o acompanhamento da execução orçamentária, preocupa-se, apenas, com o controle dos tetos orçamentários de cada unidade, não verificando qual projeto planejado está sendo executado.

Aqui a gente tem uma diferença bem grande, porque o PAT a gente não consegue monitorar muito bem e é feito muito ruim, e a gente tem a desculpa fácil do sistema de planejamento não acompanha, ele só cadastra os projetos, então quando se faz um acompanhamento é por planilha de Excel. A execução orçamentária, por outro lado, já tem um acompanhamento melhor, porque o pessoal do DOF normalmente faz. [...] O DOF olha para o teu campus e vê o seguinte: quanto vocês têm de valor de custeio, quanto vocês têm de valor em investimento e em capacitação e ele não deixa passar esses tetos orçamentário por campi. Então, eles não deixam adquirir se passar o valor desse teto ou sem licitação. Então, o controle orçamentário pode-se dizer, de longe, que ele não é tão ruim comparado com o planejamento, que não há acompanhamento [...] (Gestor 03).

[...] O DOF, a PROAD, e a diretoria de administração não se preocupam com a execução orçamentária com a estratégia, ela se preocupa com o limite orçamentário que os campi, a reitoria e a Pró-Reitoria tem, e se preocupa quando a pró-reitora de administração e a diretora de administração quando coisas chamam a atenção que sai fora do padrão exemplo: quando o campus solicita uma nota de empenho, ele vem com a descrição de qual projeto esse recurso está linkado com o PAT. É lógico que na execução orçamentária, eu que vou assinar esse empenho, não vou lá conferir se o código do projeto vinculado está ou não está dentro PAT, não tem como conferir, pois são centenas de empenhos que chegam semanalmente ali na reitoria. O que a gente acompanha é o limite de cada campi e confere a quantidades de algumas coisas [...], mas a gente não se preocupa com a estratégia e sim com o limite de cada campus. (Gestor 04).

Considerando todos os dados e informações coletados e analisados até momento, e o objetivo desta pesquisa, é abordado a seguir, especificamente, o alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no IFSC.

4.4 ALINHAMENTO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O ORÇAMENTO NO IFSC

Como objetivo de analisar o nível de alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC questionou-se aos gestores, institucionais e locais, como percebem o alinhamento entre o que foi planejado e o que foi executado, considerando os resultados obtidos do PE 2015-2019.

No âmbito institucional, para o Gestor 01 esta análise pode ser dividida em dois blocos: Uma qualitativa, a qual demonstra o resultado prático e positivo, melhorando a qualidade do planejamento na instituição, com a utilização do Plano Anual de Trabalho; E uma quantitativa, onde a “análise deveria estar relacionada ao alcance dos indicadores estratégicos, mas metade dos indicadores a gente não conseguiu medir e outra parte a gente mede, mas entende que não seja efetivo. Então, fica difícil fazer uma análise baseada em resultados quantitativos porque os indicadores não foram efetivos”.

De acordo com o Gestor 03 “até há um alinhamento, mas como a gente faz esse acompanhamento de uma maneira precária, eu não sei se o dado é muito confiável.” Ainda, segundo o Gestor, no relatório de gestão do IFSC de 2018 podemos visualizar alguns objetivos estratégicos alinhados com o planejamento estratégico. Alguns indicadores estratégicos tiveram um alto percentual de execução, outros foram executados bem abaixo do esperado.

Para o gestor 04, a execução caminha lado a lado com o que foi planejado, e isso é observado e refletido nas melhorias da qualidade do ensino, comprovados no crescimento de matrículas e no aumento na avaliação dos cursos pelo MEC.

Acho que a gente conseguiu executar as coisas que nós planejamos. Muitas vezes a gente acaba colocando muito gás para manter a instituição. De uma forma geral, sim, a gente consegue buscar a execução dos nossos objetivos por meio da nossa execução orçamentária, nossos projetos. Isso reflete, especialmente, na melhora das notas dos nossos cursos, porque teve um período que tivemos uma baixa e tivemos uma boa recuperação nos últimos anos e isso mostra que a gente atinge sim, e tivemos um crescimento de matrículas e a gente atinge parte de nossos objetivos. (Gestor 04).

No âmbito local, os gestores 05, 06, 07, 08, 10 e 11 percebem como positivo o alinhamento do planejado no PAT e do executado.

Não tem nada executado fora do planejado, é claro que queríamos fazer, mas o orçamento não permite, mas o que é feito é o que está planejado e está alinhado com

as diretrizes do PDI, no plano de infraestrutura, do próprio plano de oferta de cursos e de vagas, a gente procura sempre fazer alinhado, não vejo nenhuma ação, nenhum projeto que tenha sido feito fora das diretrizes estabelecidos dos documentos. (Gestor 05).

Foi muito melhor do que imaginamos. [...] acredito que a execução foi realmente acima daquilo que a gente planejava. Nós conseguimos atender os maiores objetivos que tínhamos, se não conseguimos atender mais, não foi por não ter relação com planejamento, tem relação ou com falta de recurso ou com outra situação [...] (Gestor 06).

Conseguimos fazer alinhamento dos projetos do PAT com os executados entre 70 e 80 por cento, sim. Os fatores que levaram essa falha de 20 por cento desse alinhamento foi mais ou menos isso que eu te falei antes com relação ao atraso do orçamento e algumas emergências que surgem no meio do caminho e a gente não têm folga no orçamento para usar. Mas o alinhamento com o PAT na execução chegou ali nos 80% [...] (Gestor 07).

[...] Eu acho que a gente cresceu muito nesse sentido. Assim, engatinhamos no início, aquela coisa toda, mas a gente cresceu muito. A gente conseguiu executar e dentro do que foi planejado [...] (Gestor 08).

[...] a gente conseguiu executar tudo que foi planejado, até o recurso que vinha a mais a gente conseguia, porque sempre tínhamos mais projetos do que orçamento. Então conseguimos, felizmente, executar tudo o que tinha sido planejado. Faltou executar o que estava na lista que não era prioridade, mas que nós não tínhamos orçamento e isso todos no campus sabiam, então a gente teve uma excelente execução e até mais. (Gestor 10).

Durante todo esse período, que eu estou à frente sim, a gente executou o orçamento que já estava linkado com as atividades previstas no PAT e ele, por sua vez, alinhado com o PDI. Sempre atendendo a todos os trabalhos que estavam elaborados no PAT e, por conseguinte, também atrelados ao PDI. Então sim, digamos que foi bem satisfatório no atendimento do PDI atrelado ao PAT. [...] Porque a gente conseguiu executar tudo o que estava planejado e estando planejado e alinhado ao PAT e sendo executado, a gente acabou atendido. Então, é muito teórico quando a gente vai fazer tal atividade linkar com fomento, de não sei o que, mas está previsto no PDI e é bem burocrático para quem está na ponta. Mas na visão geral, sim, foi tudo bem atendido, conforme as premissas aí do PDI e do PAT (Gestor 11).

O Gestor 09 menciona a dificuldade de integração de atividades desenvolvidas no âmbito institucional e local.

[...] Então, a grande dificuldade, hoje, no planejamento estratégico é ele se desdobrar até o campus, e as bandeiras que o Campus está levantando não são as bandeiras que a instituição está levantando e isso tem que ter um alinhamento. [...] Depois, outra dificuldade que houve, teve pouco monitoramento ou pouca avaliação da qualidade dos projetos que cada campus [...]. Eu acho que nós estamos aprendendo. A gente comete algumas falhas, mas precisa ir melhorando. Eu entendo que algumas coisas precisam ter, como por exemplo: alguns documentos norteadores, o PDI e o PAT, um tem o horizonte de um ano e o outro tem de cinco anos, [...] falta uma estrutura intermediária. Tinha que ter alguma coisa que estivesse fazendo um acompanhamento, sei lá, de dois anos, três anos, que a gente fizesse em etapas para poder sempre ir galgando e melhorando. Percebo que ele é muito oito ou oitenta e ele não consegue achar um meio termo. [...] (Gestor 09).

Na percepção dos gestores, a implantação do planejamento estratégico e do plano anual de trabalho – PAT trouxe significativos avanços para a gestão estratégica, principalmente para os campi. Em relação ao planejamento estratégico, o alinhamento estratégico ficou comprometido, em decorrência da concepção de objetivos e indicadores estratégicos muitos abertos, subjetivos e de difícil mensuração, aliado a falta de engajamento dos gestores para analisar, monitorar, avaliar e revisar os indicadores.

Conforme apresentado na revisão bibliográfica, alguns fatores podem influenciar o alinhamento do planejamento estratégico com a execução orçamentária. Desta forma, são retomados os 15 fatores apresentados no Quadro 02, relacionando-os com os dados coletados por meio das entrevistas, análise documental e registro de arquivos, a fim verificar o nível de alinhamento entre as duas ferramentas de gestão.

O primeiro fator diz respeito à necessidade de sequenciamento entre planejamento estratégico e orçamento. O planejamento estratégico deve preceder a execução orçamentária, sendo esta, um desdobramento do planejamento maior da organização (BLUMENTRITT, 2006; FREZATTI *et al.*, 2009, FERREIRA; DIEHL, 2012).

De acordo com Leahy (2002), a elaboração do orçamento antes da formulação do planejamento estratégico, apresenta-se como um desvio ao processo de gestão. Com base nos dados coletados, foi possível constatar que no IFSC existem as duas ferramentas de gestão bem definidas. O planejamento estratégico, advindo do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, com previsão de cinco anos, e de competência da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional – PRODIN; e, o orçamento, e respectivamente a execução orçamentária, de previsão anual, de competência da Pró-Reitoria de Administração - PROAD. Ainda, conforme se depreende dos relatos das entrevistas, ficou evidenciado que a execução orçamentária advém, necessariamente, por meio da vinculação dos projetos do Plano Anual de Trabalho – PAT de cada unidade.

O segundo fator leva em consideração a função do orçamento e do planejamento estratégico, onde se avalia se o orçamento cumpre com seu papel como desdobramento das estratégias ou se acaba sendo utilizado como ferramenta de planejamento estratégico. Em relação a este fator, percebe-se que, apesar da existência de um planejamento estratégico bem estruturado, as ações, em sua maioria, são orientadas pelos recursos disponíveis. Quando o espaço para planejar é pouco, principalmente em decorrência de restrição orçamentária, muitos gestores públicos tendem a confundir orçamento com planejamento (RIBEIRO, 2011).

Neste sentido, tem-se então, quatro situações envolvendo função do planejamento estratégico e a função do orçamento na instituição.

1 Considera-se o PAT um desdobramento do PE: O PAT tem o objetivo de transformar as diretrizes estratégicas em projetos e processos que buscam concretizar o que foi planejado, bem como otimizar a aplicação dos recursos disponíveis.

De acordo com o Relatório de Gestão do ano de 2019, o percentual de alinhamento do Plano Anual de Trabalho com a estratégia, correspondeu em 2018 a 63% e em 2019, a 58%.

2 O PAT é vinculado ao planejamento orçamentário: Os Planos Anuais de Trabalho (PAT), elaborados no primeiro semestre de cada ano, são vinculados ao orçamento da instituição e resultam na proposta orçamentária do IFSC para o Projeto de Lei Orçamentária Anual da União (LOA).

3 A execução orçamentária é vinculada ao PAT: A priorização dos projetos é definida pelos colegiados dos Campi e, na Reitoria, pelos gestores. Desse modo, a distribuição do orçamento é efetuada de forma a desenvolver os processos, suprir necessidades de infraestrutura e atender às iniciativas estratégicas.

4 A execução orçamentária não é vinculada diretamente ao PE: De acordo com os Gestores, não houve uma estratégia clara, sistemática e organizada para alinhar a execução orçamentária com a estratégia. O PAT foi, inicialmente, concebido para estruturar a proposta orçamentária, mas, ao longo do tempo, transformou-se, principalmente nos Campi, em ferramenta de execução orçamentária.

Desta maneira, pode-se compreender que a vinculação do orçamento com o planejamento estratégico ocorre de forma indireta, e, por conseguinte, o orçamento se transforma em substituto do planejamento estratégico, assumindo um papel adicional e incorporando funções características deste, o que, segundo Blumentritt (2006) contribui para não alinhamento entre as duas ferramentas.

A sinergia e integração entre equipes e unidades organizacionais e seus processos também influenciam o alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, (KAPLAN; NORTON, 2006; DIEHL; 2004). Para Almeida *et al.* (2009), a utilização do orçamento numa abordagem interativa objetiva desenvolver uma interação, vertical e/ou horizontal, entre os ocupantes de cargos nos diversos níveis hierárquicos, propiciando, por meio das análises e discussões conjuntas, que novas ideias sejam criadas e postas em prática.

Este fator se apresentou como um ponto crítico na instituição quando abordadas as ferramentas de planejamento estratégico e orçamento. Ficou evidenciado nos relatos dos gestores, que cada unidade desenvolve suas atividades separadamente, ou seja, a unidade responsável pelo planejamento não atua em conjunto com a unidade responsável pelo orçamento. A mesma situação é percebida entre os Campi e a Reitoria. A falta de integração, comunicação e conexão entre as diversas áreas da instituição constituem fatores que mais contribuem para o não alinhamento entre orçamento e planejamento (RIBEIRO, 2011).

Desta forma é necessário que a instituição desenvolva mecanismos a fim buscar maior integração entre níveis estratégico, tático e operacional, buscando desenvolver as atividades de forma alinhada aos objetivos estratégicos (WELSCH, 1983, citado por RODRIGUES, 2015).

Além da necessidade do alinhamento dos objetivos do orçamento com os definidos no planejamento em nível estratégico, tático e operacional, é preciso associá-los também, aos ciclos de planejamento, execução e controle (LUNKES; RIPOLL; ROSA, 2011). No IFSC, o acompanhamento da execução orçamentária é efetuado em dois níveis: na Reitoria, pela PROAD, a qual controla os tetos orçamentários de cada unidade; e nos Campi, coordenados pelos Chefes do Departamento de Administração, por meio dos recursos disponibilizados pela Reitoria e pela execução dos projetos do PAT.

Contudo, no âmbito dos Campi, o acompanhamento dos recursos disponíveis apresenta certa dificuldade, pois não há, na instituição, um sistema unificado, capaz de apresentar informações precisas, instantâneas e de fácil acesso, considerando as variáveis possíveis dentro da execução orçamentária, ou seja, empenho, liquidação, pagamento e restos a pagar.

Outro fator que pode influenciar o alinhamento entre o planejamento estratégico e orçamento consiste na existência de ferramentas de comunicação e definição de responsabilidades entre as áreas. Para Siegel e Shim (2009), a definição das responsabilidades entre as áreas promove o alinhamento da execução do orçamento com os objetivos estratégicos da organização. Por outro lado, quando não fica clara as atribuições de cada área, compromete-se, também, o alinhamento, bem como, o monitoramento das responsabilidades na execução das atividades. Sobre este fator, ficou demonstrada a existência de documentos institucionais que definem as competências e atribuições da área responsável pelo planejamento (PRODIN) e da área responsável pelo orçamento (PROAD) como das demais áreas e unidades da instituição.

Outro fator apresentado como crítico na instituição se refere à disponibilização de informações acuradas, confiáveis e oportunas para tomada de decisão pelos gestores. Este fator foi apontado como o maior obstáculo, tanto no acompanhamento do planejamento estratégico, como do acompanhamento e controle da execução orçamentária e consequentemente, do alinhamento entre os dois. Desta maneira, a instituição precisa se comprometer e disponibilizar informações confiáveis, que amparem as decisões dos gestores, em todos os níveis e em tempo oportuno (SIEGEL; SHIM, 2009).

Por consequência do obstáculo apresentado no fator anterior, a compatibilidade e compreensibilidade das informações também se mostraram prejudicada na instituição. Quando as informações são disponibilizadas, mas não viabilizam a sua compreensão ou são incompatíveis com as necessidades de quem as recebe, acabam por serem inutilizadas. Este contexto propicia que as decisões sejam tomadas a partir das convicções dos gestores, contribuindo para que a execução orçamentária se distancie dos objetivos estratégicos (SIEGEL; SHIM, 2009). Esta situação foi exteriorizada por alguns gestores, quando demonstram pouco conhecimento e/ou discernimento entre o planejamento estratégico e o plano anual de trabalho, ou seja, do nível estratégico e nível tático, bem como das ferramentas de gestão utilizadas na instituição.

O próximo fator diz respeito à presença de suporte em todos os níveis da organização e está interligado à sinergia entre as áreas, departamentos ou unidades organizacionais, fator já apresentado. Esse suporte ocorre pela predisposição em colaborar, bem como, pelos sistemas de apoio disponibilizado aos gestores pela instituição. Diz respeito também, ao apoio recebido das áreas meio da instituição tais como, gestão de pessoas, tecnologia da informação, comunicação, engenharia e infraestrutura. Sobre este item, apesar de as ferramentas ainda não propiciarem o acompanhamento, de forma ideal, do planejamento e da execução orçamentária, ficou evidenciada o apoio das áreas meio, tanto institucionalmente quanto no âmbito dos Campi.

Quanto à eficiência dos sistemas de apoio disponibilizados para execução do orçamento, conforme já apresentado, é o fator mais crítico na instituição. Embora a instituição ofereça alguns sistemas de apoio para gestão como um todo, a execução ainda carece de um sistema mais eficiente uma vez que os sistemas de apoio, quando disponibilizados com informações confiáveis, tendem a reduzir possíveis erros na gestão. Os sistemas da informação e do conhecimento também contribuem para o alinhamento da gestão da organização, desde que alinhados e integrados às demais ferramentas (REZENDE;

NOGUEIRA, 2004). Para tanto, para facilitar o alinhamento entre planejamento estratégico e orçamento, sugere-se a incorporação de comissões aptas a proceder a avaliação a implementação de todo o processo de planejamento e orçamento, a assimilação de tecnologia para a comunicação de informação e decisões, bem como, de *softwares* desenvolvidos para criar cenários e auxiliar nas incertezas do futuro (BLUMENTRITT, 2006).

De acordo com Almeida *et al.* (2009), quando o assunto é o sucesso de sistema orçamentário tona-se imprescindível o envolvimento e comprometimento dos colaboradores, independentemente de sua posição hierárquica. No entanto de acordo com os relatos dos gestores, apenas parte dos servidores e dos gestores estavam comprometidos com a execução do orçamento. Neste sentido, a instituição precisa desenvolver estratégias para buscar maior participação de todos os servidores, mostrando a importância de cada um no processo de formulação e implementação da estratégia uma vez que, os programas de alinhamento não produzirão resultados se não existir comprometimento, de todas as pessoas da organização, no sentido de alcançar seus objetivos estratégicos (KAPLAN; NORTON, 2006).

No que se refere à necessidade de políticas e diretrizes adequadas para o sucesso do processo orçamentário, Leite *et al.* (2008), destacam que estas devem estar integradas aos plano e metas, bem como comunicadas para todos os níveis da organização, visto que, quando cumprem sua finalidade, fazem com que todos os desdobramentos nos níveis estratégico, tático ou operacional, estejam em conformidade com os objetivos institucionais. Neste sentido, a partir da análise documental pode-se verificar que foram elaboradas diretrizes e políticas a fim de orientar o planejamento e a execução orçamentária. Estas diretrizes estão presentes no PDI e nas orientações anuais sobre plano anual de trabalho.

Outro fator apontado como influenciador do alinhamento do planejamento com o orçamento diz respeito à relevância da mesma unidade conduzir as diretrizes do planejamento estratégico e da execução orçamentária. Se os dois instrumentos de gestão forem gerenciados por responsáveis diferentes, há a possibilidade de desvio no alinhamento entre eles (BLUMENTRITT, 2006). No âmbito institucional, conforme já apresentado, as duas ferramentas são de responsabilidade de unidades diferentes. O planejamento estratégico sob a responsabilidade da PRODIN e orçamento sob a responsabilidade da PROAD. No Âmbito dos Campi, esta distinção não ocorre, sendo as duas ferramentas, unificada e gerenciada por meio do Plano Anual Trabalho.

Outro fator considerado crítico na administração pública está relacionado a flexibilidade do orçamento, ou seja, com a capacidade de a instituição reposicionar sua

execução orçamentária a partir das mudanças e contingenciamentos orçamentários. Desta forma, é necessário desenvolver processos de ação e a reação, inclusive proporcionando a interação contínua com as mudanças tecnológicas (BORNIA; LUNKES, 2007).

No decorrer do período da execução do planejamento estratégico 2015-2019, a instituição sofreu diversos cortes e contingenciamentos orçamentários, e diante deste cenário, precisou readequar sua execução orçamentária. De acordo com a concepção dos gestores, o fato de a instituição possuir um planejamento estratégico, e principalmente, ter idealizado o plano anual de trabalho, ajudou a tomar as melhores decisões neste contexto, bem como, a se organizar com a liberação parcelada do orçamento. Assim, para a construção do planejamento estratégico e instituição levou em consideração os ambientes interno e externo, bem como, precisou exercitar a sua capacidade preditiva.

Segundo Ribeiro (2011), é recorrente, na administração pública, as interferências externas que impactam o planejamento estratégico e o orçamento, tais como: as mudanças nas políticas públicas, contingenciamentos orçamentários, e as exigências de novas leis. Neste sentido, é importante considerar os contextos interno e externo na construção do planejamento estratégico e na execução do orçamento. Assim, além do contexto e cultura organizacionais, é preciso considerar, também, o ambiente externo (REZENDE; NOGUEIRA, 2004; SHIM; SIEGEL, 2009). Além disso, para que o orçamento cumpra sua função, é importante o desenvolvimento de habilidade preditiva, isto é, levar em consideração as tendências que poderão afetar o ambiente da instituição sejam elas tecnológicas, econômicas, sociais, ambientais, políticas, legais (SHIM; SIEGEL, 2005).

Retomando a pesquisa de Silveira *et al.* (2017), constata-se que dentre os itens analisados nas duas pesquisas, o resultado dos fatores ora verificados, são similares aos resultados obtidos em 2015. Segundo os autores, a falta de flexibilidade do orçamento, foi identificada como a maior deficiência da instituição, uma vez que foi citada repetidamente como um dos fatores que tem efeito negativo sobre o alinhamento entre planejamento estratégico e orçamento.

Ainda, os resultados encontrados em 2015, demonstraram a presença de diversos fatores que favorecem o alinhamento, tais como: políticas e diretrizes adequadas; orçamento com papel de planejamento; sequenciamento entre planejamento e orçamento; ferramentas de comunicação e definição de responsabilidade entre as áreas; suporte em todos os níveis da organização; eficiência os sistemas de apoio e pessoas e áreas envolvidas na construção das duas ferramentas de gestão.

O Quadro 7 apresenta o resumo sobre a situação, na instituição, dos fatores que podem influenciar o alinhamento entre o planejamento estratégico e o orçamento. Ainda, demonstra a comparação entre os achados da pesquisa ocorrida em 2015, referente ao primeiro ano do ciclo do Planejamento Estratégico do IFSC, e a atual, a qual compreendeu todo o período, ou seja, 2015 a 2019, bem como os autores que fundamentam a análise destes fatores.

Quadro 7– Situação e comparação dos fatores que podem influenciar o alinhamento

Nº	Fatores que podem influenciar o Alinhamento	Situação na Instituição (Pesquisa Atual)	Situação na Instituição (Pesquisa Anterior)	Autores
01	Necessidade de sequenciamento entre planejamento estratégico e orçamento	Presente	Parcialmente Presente	Leahy (2002); Blumentritt (2006); Frezatti <i>et al.</i> (2009); Ferreira e Diehl (2012); Welsch (1983); Diehl (2004); Kaplan e Norton (2006); Almeida <i>et al.</i> (2009); Ribeiro (2011); Rezende e Cunha (2005); Lunkes, Ripoll e Rosa (2011); Shim e Siegel (2009); Rezende e Nogueira (2004); Bornia e Lunkes (2007).
02	Função do Orçamento e do Planejamento Estratégico	Parcialmente Presente	Parcialmente Presente	
03	Sinergia entre as áreas, departamentos ou unidades organizacionais.	Parcialmente Presente	Não Analisado	
04	Acompanhamento da execução orçamentária	Parcialmente Presente	Não Analisado	
05	Ferramentas de comunicação e definição de responsabilidades entre as áreas	Presente	Presente	
06	Informações contábeis precisas, confiáveis e oportunas.	Parcialmente Presente	Não Analisado	
07	Compatibilidade e compreensibilidade das informações	Parcialmente Presente	Não Analisado	
08	Suporte em todos os níveis da organização	Parcialmente Presente	Presente	
09	Eficiência dos sistemas de apoio	Parcialmente Presente	Presente	
10	Comprometimento dos colaboradores com a execução orçamentária	Parcialmente Presente	Não Analisado	
11	Políticas e diretrizes adequadas	Presente	Presente	
12	Pessoas e áreas envolvidas na construção das duas ferramentas de gestão	Parcialmente Presente	Presente	
13	Flexibilidade do orçamento	Parcialmente Presente	Parcialmente Presente	
14	Contextos internos e externos utilizados para a elaboração das duas ferramentas	Presente	Não Analisado	
15	Habilidade preditiva	Parcialmente Presente	Não Analisado	

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Na atual pesquisa, conforme demonstrado, 11 dos 15 fatores analisados podem ser considerados como parcialmente presentes na instituição, destoando do que a literatura considera ideal para influenciar positivamente o alinhamento entre o planejamento estratégico e orçamento.

Para Blumentritt (2006) as desconexões entre as duas ferramentas resultam em orçamentos que dificultam a implementação das estratégias ou em estratégias que não podem ser suportadas pelas finanças da organização.

Neste contexto, ocorrendo o alinhamento de forma parcial, possivelmente a instituição não conseguirá executar integralmente os objetivos constantes do seu planejamento estratégico. Assim, mesmo a instituição conseguindo executar todo o seu orçamento, não significa dizer que está seguindo o que foi estabelecido no planejamento estratégico. No mais, esta situação deve impulsionar a instituição na revisão dos fatores apresentados e no desenvolvimento de estratégias a fim de minimizar seus efeitos negativos.

Um ponto a ser considerado, nas duas pesquisas, diz respeito à mensuração dos objetivos e indicadores que foram alvo de críticas pelos gestores, e que à época, conforme Silveira *et al.* (2017, p. 15), já havia a percepção de que este tema deveria ser tratado com atenção pela instituição.

A contribuição do orçamento no alcance do resultado é unânime, mas a forma de mensuração desta contribuição apresenta pontos a serem melhorados. Há a indicação dos mais variados critérios, mas há pouca objetividade. Os indicadores estabelecidos nos objetivos estratégicos não foram citados e precisam ter seu entendimento reforçado.

Por fim, os autores concluíram, em sua pesquisa, que havia o alinhamento entre os planejamentos estratégico e orçamentário da instituição bem com a intenção da gestão em reforçar este alinhamento e torná-lo cada vez mais efetivo. Todavia, a análise da existência de alinhamento entre as duas ferramentas, em todo o período compreendido pelo Planejamento Estratégico, verificou apenas a ocorrência parcial deste alinhamento, de acordo com a análise já apresentada.

4.5 O BSC COMO MÉTODO DE ALINHAMENTO

Quando o assunto é a utilização do BSC, foi perguntado aos gestores como avaliam o uso do Balanced Scorecard (BSC) como método para o desenvolvimento e acompanhamento do Planejamento Estratégico 2015-2019 do IFSC. Para os gestores 01, 02, 03, e 04 a instituição não utiliza o método como deveria, ou seja, com a finalidade de medir o desempenho organizacional a fim de obter uma visão abrangente bem como, angariar informações para amparar tomada de decisões por parte dos gestores, conforme apresentado a seguir:

Acho que ela é uma boa ferramenta, e uma das metodologias utilizadas pelas instituições, [...]. É claro que ele tem seu grau de dificuldade de entendimento, de aceitação, e sua complexidade estrutural. Até hoje a gente tem um pouco de dificuldade, a maneira de fazer [...] ela deve funcionar melhor quando a gestão estratégica da instituição é feita e quando ela é feita baseada em indicadores estratégicos, e o que a gente tem hoje é a dificuldade com os indicadores e de fazer a gestão estratégica, a gente fez o planejamento e agora cadê a análise e o monitoramento, a avaliação dos indicadores e revisar o planejamento e revisar as ações que serão realizadas essa gestão [...] e isso o IFSC fez muito mal. O IFSC não fez gestão estratégica, o IFSC fez o planejamento estratégico e depois fez o operacional, tático e o PAT e buscando um alinhamento com aquilo e não implementamos uma gestão estratégica. [...] (Gestor 01).

[...] O BSC, não sei se muitas pessoas entendem a metodologia, porque em 2015 se evitou falar a palavra BSC porque muitas pessoas do serviço público têm restrição do que é privado e a gente sabe que BSC vem da iniciativa privada [...] a gente usou o BSC adaptado à administração pública [...] quando se buscou a elaboração do Planejamento estratégico 2020 a 2024, que não é o objetivo de estudo da tua pesquisa, deveria ter feito uma avaliação, na minha opinião, da metodologia do BSC, se ela foi apropriada ou não foi. Isso não foi feito. (Gestor 02).

[...] Eu tenho certeza de que o BSC é uma das melhores metodologias para planejamento e basicamente, são os indicadores, a base dele é você conseguir mensurar, transformar o teu desejo em algo quantitativo e você consegue medir se está atingindo ou não. É muito simples, mas as pessoas, por não conhecerem, tem uma resistência a isso e acaba não gostando. A gente tem o mapa estratégico que a gente utiliza que não é do BSC em si, propriamente, mas ele explicita de forma organizada os objetivos e tem um olhar de perspectiva de pessoas e conhecimento, projetos e instituição e comunidade e sociedade, e acho que tu consegues organizar [...] (Gestor 03).

Com relação ao BSC, eu acho que as pessoas fazem uma associação com empresa privada. Eu acho extremamente positivo usar essa estratégia porque, de qualquer forma, por mais que sejamos uma instituição pública, a gente tem que fazer uma entrega para a sociedade e somos pagos para isso. [...] Ele não dá as condições perfeitas, mas pelo menos, ele tem a preocupação de articular a nossa execução orçamentária e o que a gente faz nos campi e na reitoria com aquilo que está lá no planejamento estratégico. [...], mas, o próprio fato de fazer um planejamento PAT e a gente ter que articular um objetivo estratégico do PDI para mim já é um baita de um avanço e na hora que a gente faz o relatório de gestão a gente vai buscar medir isso. Os medidores podem não ser muito exatos e os percentuais podem não ser dos melhores, mas acho que a instituição caminha pelo menos com essa preocupação de articular, realmente, o que a gente está executando no dia-a-dia e o que a gente está colocando no PDI (Gestor 04).

No que tange à definição das perspectivas e à própria adaptação da estrutura do BSC em IFES, Cunha e Kratz (2006), entendem que as organizações universitárias, especialmente às públicas, têm características únicas, mas que podem ser implementadas estratégias inovadoras para o alcance de seus propósitos institucionais.

Desta maneira, conforme apresentando, a instituição realizou a elaboração do planejamento estratégico nos moldes do BSC, porém a falta de análise, monitoramento e avaliação dos indicadores e dos objetivos estratégicos, não foi possível concretizar o alinhamento estratégico no IFSC. A metodologia do BSC foi utilizada com adaptações para a

administração e à realidade do IFSC, que a utiliza com foco em três perspectivas: a) alunos e sociedade; b) processos; c) pessoas e conhecimento.

De forma geral, a utilização da metodologia do BSC é vista de forma positiva pelos gestores, porém no decorrer da implantação percebeu-se certo grau de dificuldade com a metodologia do BSC, não a utilizando como deveria. A dificuldade decorreu da utilização de muitos objetivos e indicadores que não puderam ser mensurados. Assim, acreditam que as decisões não são tomadas com base nas informações constantes no BSC.

Os benefícios do *scorecard* são percebidos à medida que a organização integra seu novo sistema de mensuração em processos gerenciais que comunicam a estratégia aos funcionários, alinham os objetivos e os incentivos individuais dos funcionários com a implementação bem-sucedida da estratégia e integra a estratégia com os processos gerenciais progressivos: planejamento, orçamento, sistema de relatórios e reuniões gerenciais (ATKINSON *et al.* 2015, p. 40).

Dessa forma, é necessário que a instituição mostre a necessidade da mudança, torne clara a missão e a visão, treine todos os servidores, comunique a estratégia de maneira abrangente para que seja desdobrada nos demais níveis e acompanhem a execução das ações, por meio de atribuição de responsabilidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a complexidade de gestão de uma instituição multicampi e o nível de autonomia administrativa de cada campus, os gestores precisam desenvolver estratégias para que os recursos sejam aproveitados da melhor maneira e que, em contrapartida, haja a satisfação dos cidadãos com os serviços oferecidos pelos órgãos públicos. Para certificar-se que os objetivos propostos no planejamento obtiveram desempenho desejado, seja por meio de iniciativas ou projetos, é preciso analisar se há correspondência na execução orçamentária, ou seja, se existe alinhamento entre o Planejamento Estratégico e a Execução Orçamentária.

Nesse contexto, surge a pergunta desta pesquisa: Como ocorre o alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino? Com a finalidade de responder a esta pergunta foi estabelecido, como objetivo, verificar o nível de alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC.

O objetivo geral foi desdobrado nos seguintes objetivos específicos: Identificar os principais fatores que influenciaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC; Identificar os principais fatores que influenciaram a execução orçamentária durante o Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC; Verificar os fatores que podem influenciar o alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no Instituto Federal de Santa Catarina- IFSC; e identificar a aderência do *Balanced Scorecard* - BSC como metodologia para alinhar o planejamento estratégico e execução orçamentária do IFSC.

A presente pesquisa fez uma abordagem qualitativa do problema, de natureza explicativa e descritiva. A pesquisa bibliográfica serviu como parâmetro para identificação de fatores que proporcionaram o diagnóstico, por meio do estudo de caso, de como a gestão do IFSC busca alinhar os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária. Para tanto, foram utilizados como coleta de dados, a análise documental, entrevistas e o registro de arquivos.

A análise documental teve por base o Plano Desenvolvimento Institucional o qual inclui o Planejamento Estratégico e o Relatório de Gestão. Foram realizadas 11 (onze) entrevistas, sendo: os/as Diretores (as)-Gerais e Chefes do Departamento de Administração – DAM dos Campi Gaspar, Itajaí, Joinville e Tubarão; o/a Pró-Reitor (a) de Desenvolvimento Institucional (PRODIN) e o/a Coordenador (a) de Planejamento e Avaliação Institucional,

coordenação esta vinculada à PRODIN; o/a Pró-Reitor (a) de Administração. Além disso, foi utilizado, como fonte de evidência, o registro de arquivo - Planilha de Acompanhamento do PAT.

O objetivo geral da pesquisa foi sendo contemplado na medida em que os objetivos específicos foram alcançados. Assim, o estudo verificou a existência parcial de alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária na Instituição.

O primeiro objetivo específico permitiu ao pesquisador verificar, por meio dos documentos institucionais e das informações obtidas por meio das entrevistas, como ocorreu a implementação do PE do IFSC, bem como identificar os fatores que influenciaram esta implementação. Assim, foi possível identificar como fatores que contribuíram: Capacitação no início do processo; a sensibilização da comunidade acadêmica; o engajamento dos envolvidos; um sistema unificado com a finalidade de cadastramento do planejamento; um setor específico para desenvolvimento do PE; as diretrizes legais; a criação de um comitê permanente de avaliação do desenvolvimento institucional; a orientação da cultura para o planejamento; a institucionalização do Plano Anual de Trabalho; e, a utilização de ferramentas como a análise SWOT e ferramenta G*U*T*.

Já os fatores que dificultaram a execução do planejamento estratégico foram: A falta de capacitação no decorrer do processo; A falta de maturidade institucional para construção de PE; Concepção dos objetivos e indicadores muito amplos; Dificuldade de monitoramento e acompanhamento; Falta de medição dos indicadores estratégicos.

Por meio da verificação do segundo objetivo específico foi possível identificar os principais fatores que influenciaram a execução orçamentária durante o Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC. Assim, foi identificado como fator positivo a Institucionalização do Plano Anual de Trabalho. E, como fatores negativos: Falta de um sistema que acompanhe e que relacione o PAT com a execução orçamentária; Falta de estratégias para locação dos recursos; Contingenciamento dos recursos orçamentário.

O terceiro objetivo específico foi contemplado, primeiramente, por meio da pesquisa bibliográfica, a qual buscou identificar os fatores que podem influenciar o alinhamento entre o planejamento e o orçamento. Posteriormente, procedeu-se a análise, por meio dos documentos, já caracterizados, das entrevistas consignadas nos Apêndices A e B, bem como do arquivo intitulado Planilha de Acompanhamento do PAT, verificando se, cada um dos 15 fatores analisados, estavam presentes na instituição.

O quarto objetivo específico foi verificado por meio dos documentos institucionais, como o Plano Desenvolvimento Institucional o qual inclui o Planejamento Estratégico e o Relatório de Gestão, das informações obtidas por meio das entrevistas que proporcionaram a análise de como a instituição conduz sua estratégia por meio do BSC. Nessa análise foram percebidas algumas divergências entre as recomendações presentes na literatura e a prática utilizada na instituição. Assim, foi possível observar que o BSC não é utilizado em sua integralidade pela instituição. Dentre as possíveis causas do uso inadequado do método, pode ser listada a quantidade de indicadores estratégicos acima do recomendado bem como, a falta de monitoramento desses indicadores.

Como resultado desta pesquisa, verificou-se que dos 15 fatores analisados, 11 podem ser considerados como parcialmente presentes na instituição, destoando do que a literatura apresenta para influenciar positivamente o alinhamento entre o planejamento estratégico e orçamento. Assim, podemos compreender que a vinculação do orçamento com o planejamento estratégico ocorre, no IFSC, de forma parcial. Contudo, na percepção dos gestores, a implantação do planejamento estratégico e do plano anual de trabalho – PAT trouxe significativos avanços para a gestão estratégica da instituição. Ainda, retomando os achados de Silveira *et al.* (2017), constata-se que resultado dos fatores ora analisados, são similares aos resultados obtidos em 2015.

Entende-se que este trabalho contribui para que os gestores do IFSC identifiquem meios que possibilitem o planejamento, a execução e o controle dos recursos orçamentários disponíveis. Conhecendo os fatores que podem influenciar o alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, os gestores podem buscar mecanismos estratégicos a fim de minimizar seus efeitos negativos, transformando tais resultados em direcionamento estratégico para a Instituição. Por consequência, o alinhamento entre as duas ferramentas de gestão pode refletir em uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e em uma melhor prestação de serviço por parte da instituição.

A pesquisa também contribui para subsidiar pesquisas na área de administração pública no que se refere ao avanço no entendimento dos fatores necessários à promoção do alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, essenciais para o alcance dos objetivos da organização.

Cabe salientar que o presente estudo se limita a percepção dos gestores da instituição e não permite a inferência dos resultados obtidos para outras instituições. Contudo, é possível

que esta pesquisa forneça subsídios para análise das práticas de gestão tanto no IFSC, como em outras Instituições Federais de Ensino.

A pesquisa apresenta algumas limitações no que se refere à escolha dos sujeitos de pesquisa, visto que se limitou a investigar a percepção dos gestores dos quatro Campi, não englobando os gestores dos 22 Campi.

Por fim, sugere-se, para futuros trabalhos, verificar, na literatura, a existência de outros fatores, além de ampliar, para os gestores dos demais Campi, a análise dos fatores já apresentados. Sugere-se também, pesquisar possíveis ferramentas de controle e acompanhamento capazes de minimizar os efeitos negativos dos fatores que podem influenciar o alinhamento entre o planejamento e o orçamento institucional.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C.R. de; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015.
- ALMEIDA, L.B.; MACHADO, E.A.; RAIFUR, L.; NOGUEIRA, D.R. A utilização do orçamento como ferramenta de apoio à formulação de estratégia, de controle e de interatividade: um estudo exploratório nas cooperativas agropecuárias da Região Sul do Brasil. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v. 20, n. 3, p.65-99, jul./set., 2009.
- AMBRAS, A.; TAMOSIUNAS, T. The Implementation of the Balanced Scorecard System in Strategic Management of Siauliai University Social Sciences Faculty. **Socialiniai Tyrimai**, [s.l.], v. 2010, n. 1, p. 5–18, 2010.
- ATKINSON, Anthony A.; KAPLAN, Robert S.; MATSUMURA, Ella Mae; YOUNG, S. Mark **Contabilidade gerencial: Informação para tomada de decisão e execução da estratégia**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BERLANDA, O. V. **A gestão dos recursos orçamentários e financeiros na universidade pública: previsão e execução de metas**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- BEZERRA FILHO, João. E. **Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 500 questões**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BEZERRA FILHO, João E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- BORNIA, A. C.; LUNKES, R. J. Uma contribuição à melhoria do processo orçamentário. **Contabilidade Vista & Revista**, v.18 n. 4, p.37 – 59, out./dez., 2007.
- BLUMENTRITT, T. Integrating strategic management and budgeting. **Journal of Business Strategy**, v. 27, n. 6, p.73-79, 2006.
- BRAGA, Ryon; MONTEIRO, Carlos A. **Planejamento estratégico sistêmico para instituições de ensino**. São Paulo: Hoper, 2005.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 29 set 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**: diretrizes para elaboração. Brasília: MEC/ SESu, jun. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 29 set 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Secretaria de Orçamento Federal**. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/perguntasfrequentest?form.widgets.subject=5%20Acompanhamento%20do%20Or%C3%A7amento>. Acesso em: 29 set 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública**, Brasília, primeira edição: MP, 2012.

CASTANHEIRA, D. R. F. **O uso do orçamento empresarial como ferramenta de apoio à tomada de decisão e ao controle gerencial em indústrias farmacêuticas de médio porte**. 2008. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Paulo.

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. Curitiba: Intersaberes: 2013.

CAYMAZ, E; AKYON, F.V; ERENEL, F. An exploratory research on strategic planning in public institutions: Turkish prime ministry disaster and emergency management presidency case. **Procedia – Social and Behavioral Sciences**, [S.L.], v. 99, p. 189-195, 2013.

COSTA, Ana Paula P. **Balanced Scorecard**: conceitos e guia de implementação. São Paulo: Atlas, 2006.

CREPALDI, Silvio Aparecido. CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed., Porto Alegre: Penso, 2014.

CUNHA, Marcos Ribeiro; KRATZ, Lucia. Fatores críticos de sucesso no processo de implementação do balanced scorecard: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior. **Revista de Ciências da Administração**. v. 18, n. 46, p. 96-108, dezembro 2016.

ERASMO, Eduardo Andrea Lemus; DUARTE, Michelle; LIMA, Jaasiel Nascimento. Integração do processo de planejamento e orçamento por meio do sistema SIE. **Revista Observatório**, Palmas, v. 5, n. 5, p. 638-666, ago. 2019

FOOLADVAND, Maryam; YARMOHAMMADIAN, Mohammad H.; SHAHTALEBI, Somaye. The Application Strategic Planning and Balance Scorecard Modelling in Enhance of Higher Education. **Procedia - Social And Behavioral Sciences**, [s.l.], v. 186, p. 950-954, maio 2015.

FERREIRA, F. B.; DIEHL, C. A. Orçamento empresarial e suas relações com o planejamento estratégico. **Pensar Contábil**, v. 14, n. 54, p.48-57, maio/ago., 2012.

FREZATTI, Fábio et al. **Controle gerencial**: uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico. São Paulo: Atlas, 2009.

FREZATTI, Fábio. **Orçamento empresarial**: planejamento e controle gerencial. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GAROZZI, E. B.; RAUPP, F. M.. O estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras de educação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.11, n.1, p.78-91, 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUERRA, José Baltazar Salgueirinho Osório de Andrade et al. A proposal of a Balanced Scorecard for an environmental education program at universities. **Journal of Cleaner Production**, [s.l.], p.1-1, dez. 2016.

HANSEN, S. C.; STEDE, W. A. V. Multiple facets of budgeting: an exploratory analysis. **Management Accounting Research**, n. 15, p. 415-439, 2004.

HERRERO, Emílio. **Balanced Scorecard e a gestão estratégica**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). **Regimento Geral**. Disponível em http://pdi.ifsc.edu.br/files/2015/07/PDI_completo_v3.pdf. Acesso em 29 set. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015 – 2019**. Disponível em http://pdi.ifsc.edu.br/files/2015/07/PDI_completo_v3.pdf. Acesso em 29 set. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). **Plano Anual de Trabalho 2017**. Disponível em <http://www.ifsc.edu.br/pat>. Acesso em 29 set. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). **Anuário Estatístico da Pró-Reitoria de Ensino 2018**: ano base 2017. Disponível em: <http://www.ifsc.edu.br/anuario-estatistico>. Acesso em 05 fev. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). **Plano de expansão**. Disponível em: <http://antigo.ifsc.edu.br/62-site/institucional-gabinete?start=8>. Acesso em 19 nov. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). **O IFSC**. Disponível em <http://www.ifsc.edu.br/missao-visao-e-valores>. Acesso em 02 mar. 2020.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização orientada para estratégia**: como empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. 7 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos**: Balanced Scorecard. São Paulo: Campus, 2004.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Alinhamento**: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Using the Balanced Scorecard. **Harvard Business Review**, v. 85, n. 7/8, p. 150–161, 2007.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Execução Premium**: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações de negócio. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

KUMAR, R. **Research Methodology** a step-by-step guide for beginner. Thousand Oaks, CA.: Sage, 2011.

LEITE, R. M.; CHEROBIM, A. P. M. S.; SILVA, H. D. F. N; BUFREM, L. S. Orçamento empresarial: levantamento da produção científica no período de 1995 a 2006. **Revista Contabilidade e Finanças USP**. v. 19, n. 47, p.56-72, maio/ago., 2008

LIMA, Rafael Sousa. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais**: o caso da Polícia Federal. 2012. 83 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro, 2012.

LIMA, C. R. M; SOARES, T. C.; LIMA, M. A. Utilização do Balanced Scorecard em Instituições de Ensino Superior. 1. **RIC - Revista de Informação Contábil**. Vol. 6, n. 3, p. 1-13, 2012.

LINDOSO, G. C. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento como forma de otimizar recursos e criar valor para a organização**: um estudo na Universidade Federal do Amazonas. 2016. 71 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, AM, 2016.

LOBATO, David Menezes. **Gestão resiliente**: um modelo eficaz para a cultura empresarial brasileira contemporânea. São Paulo: Atlas, 2013.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público**: Flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016.

LUCAS, A. R. O. **Planejamento para aperfeiçoar a gestão de recursos do IFBA – Campus Camaçari**. 2015. 96 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, BA, 2015.

LUNKES, R. J.; RIPOLL, V. M.; ROSA, F. S. Pesquisa sobre o orçamento na Espanha: um estudo bibliométrico das publicações em contabilidade. **Revista Universo Contábil**, v.7 n. 3, p.112-132, 2011.

MACIEL, S. P.; LAVARDA, R. A. B. Alinhamento estratégico no contexto de contingenciamento orçamentário em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. In: Congresso Internacional de desempenho do setor público – CIDESP, 1. **Anais...**, Florianópolis: 2017, p. 2510 – 2525.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOURA, G. D.; DALLABONA, L. F.; LAVARDA, C. E. F. Perfil dos estudos sobre o tema orçamento publicados em congressos brasileiros, de 2005 a 2009. **Revista Contabilidade Vista e Revista**, v. 23, n.1, p. 97-125, jan./mar. 2012.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, Luís Martins; PEREZ Jr. José Hernandez; SILVA, Carlos Alberto dos S. **Controladoria Estratégica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ORTIZ-PEREZ, Aniuska; PEREZ-CAMPANA, Marisol; VELAZQUEZ-ZALDIVAR, Reynaldo. Proposal of balanced scorecard for the University of Holguín. Ing. Ind., **La Habana**, v. 35, n. 3, p. 333-343, Dez. 2014.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2018.

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

PIRES, J. S. D. B. ROSA, P. M. SILVA, A. T. Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para universidades públicas. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 3, n. 2, p. 238-270, 2010.

QUEIROZ, J. V.; QUEIROZ, F. C. B. P; HÉKIS, H. R. Gestão estratégica e financeira das Instituições de ensino superior: um estudo de caso. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, v. 3, n. 5, p. 98-117, 2011.

RAJESH, R. et al. Generic balanced scorecard framework for third party logistics service provider. **International Journal of Production Economics**, v.140, n. 1, p. 269 -282, 2012.

REID, Michele M. Is the balanced scorecard right for academic libraries? **The Bottom Line**, [S.L.], v. 24, n. 2, p. 85-95, 23 ago. 2011, Emerald.
<http://dx.doi.org/10.1108/08880451111169106>.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico público ou privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 3. ed. revisada e ampliada – São Paulo: Atlas, 2015.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RIBEIRO, Henrique Cintra. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento**: um estudo de caso no Tribunal Superior Eleitoral. Dissertação (Mestrado Profissional em Orçamento Público). Universidade de Brasília, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RODRIGUES, Sidnei Manoel. **Alinhamento percebido entre planejamento estratégico e execução orçamentária**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, SC, 2015.

RODRIGUES, Sidnei Manoel; SILVA, Andrey Freitas da; KRÜGER, Letícia Meurer. Causas da não integração do orçamento com os objetivos estratégicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS , 21., 2014, Natal, RN. **Anais [...]**. São Leopoldo, RS: ABC, 2014, p. 01-15.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SAYED, Naqi. Ratify, reject or revise: balanced scorecard and universities. **International Journal of Educational Management**, [s.i.], v. 27, n. 3, p. 203-220, 2013.

SHIM, J. K.; SIEGEL, J. G. **Budgeting Basics & Beyond**. 2. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2005.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas, et al. Contribuições do PDI e do planejamento estratégico na gestão de universidades federais. **Revista Gual**, Florianópolis, v. 6, n. 3, p.269-287, set. 2013.

SILVEIRA, G. N.; MARTINS, S. K. L.; LUNKES, J. R.; GASPARETTO, V., Alinhamento entre planejamento estratégico e planejamento orçamentário em uma instituição pública federal de ensino. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.8, n.1, p.221-235, 2017.

SOUZA, C. R. **Gestão estratégica dos recursos públicos**: superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao planejamento estratégico nas instituições federais. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Universidade Federal de Viçosa, Florestal, MG, 2016.

SOUZA, F. S. R. N. de; PARREIRA, T. J.; FONTENELLE, C. M. D. O Planejamento Estratégico como condicionante da Elaboração Orçamentária. **Revista PAGMAR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 19 - 27, jan./dez. 2016.

SOUZA, F. S. R. N. de; CUNHA, A.S.M. A Relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento: o caso das Organizações da Marinha do Brasil. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 131-142, maio/ago. 2014

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL

- 1) Em sua opinião, quais os principais fatores que contribuíram e/ou dificultaram a implantação do Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC?
- 2) Como você avalia o uso do Balanced Scorecard (BSC) como método para o desenvolvimento e acompanhamento do Planejamento Estratégico 2015-2019 do IFSC?
- 3) Como foram monitoradas as ações do Planejamento Estratégico na Instituição?
- 4) Em sua opinião, quais os principais fatores que contribuíram e/ou dificultaram a execução orçamentária durante o Planejamento Estratégico 2015-2019 no IFSC?
- 5) Como ocorreu o processo de elaboração do orçamento? Quais estratégias foram utilizadas para alocação dos recursos?
- 6) Como foram monitoradas as ações da Execução Orçamentária na Instituição?
- 7) Considerando os resultados obtidos do PE 2015-2019, como você percebe o alinhamento entre o que foi planejado e o que foi executado?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA - ABRANGÊNCIA LOCAL

- 1) Considerando a realidade do seu Campus, quais os principais fatores que contribuíram e/ou dificultaram a implantação do Planejamento Estratégico - PE 2015-2019 no IFSC?
- 2) Como ocorreram os processos de elaboração do PAT no seu Campus? Quais estratégias foram utilizadas para alocação dos recursos? Foi levado em consideração o PE 2015-2019?
- 3) Como ocorreram os processos de execução e acompanhamento do PAT no seu Campus?
- 4) Em sua opinião, quais os principais fatores que contribuíram e/ou dificultaram a execução do Plano Anual de Trabalho – PAT no seu Campus, na vigência do PE 2015-2019?
- 5) Considerando os resultados obtidos na vigência PE 2015-2019, como você percebe o alinhamento entre o que foi planejado e o que foi executado no âmbito do seu Campus?

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a),

Eu, Osni Cristiano Reisch, acadêmico de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) parceria Unisul/IFSC, estou escrevendo minha dissertação, cujo objetivo geral é “Verificar o alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária no IFSC”, sob a supervisão do Professor Dr. Thiago Coelho Soares.

Para tanto, serão utilizados como ferramenta de coleta dos dados: Um roteiro de entrevista semiestruturada com o objetivo de identificar a existência ou não do alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e a execução orçamentária.

Os riscos desses procedimentos serão mínimos, por envolver indivíduos com autonomia plena, não havendo possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral ou intelectual dos entrevistados, porque eles irão discorrer sobre o assunto de planejamento estratégico da instituição. Serão respeitados todos os preceitos estabelecidos na Resolução nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde, visando a manter o sigilo e a privacidade dos participantes em todas as fases da pesquisa e que a gravação dos relatos, no caso das entrevistas, será descartada logo após a conclusão da análise das informações apresentadas. Também cabe esclarecer que o participante pode se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer tipo de constrangimento. Ainda, a pesquisa foi autorizada pela comissão de ética do IFSC pelo processo 23292.036426/2019-18.

Ao participar, você contribui com a compreensão do fenômeno estudado e com possíveis melhorias no desenvolvimento de processos de planejamento estratégico para o IFSC.

Solicitamos a sua autorização para o uso de seus dados para a produção da dissertação de mestrado e de artigos técnicos e científicos. Este termo de consentimento livre e esclarecido foi encaminhado por e-mail e será considerado de acordo pelo sujeito participante com o seu respectivo retorno de concordância.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador, no e-mail osni.reisch@ifsc.edu.br, pelo telefone (47) 99133-7235 ou pela entidade responsável (PPGA/UNISUL).