

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO ORGANIZACIONAL

AUGUSTO CÉSAR TEIXEIRA

**OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTROLE  
ORÇAMENTÁRIO DE UMA INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, BÁSICA  
E PROFISSIONAL: o caso IFTM**

UBERLÂNDIA

2017

AUGUSTO CÉSAR TEIXEIRA

**OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTROLE  
ORÇAMENTÁRIO DE UMA INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, BÁSICA  
E PROFISSIONAL: o caso IFTM**

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, Mestrado Profissional, da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia para a obtenção do Grau de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública

Professor Orientador: Dr. Vinicius Silva Pereira

UBERLÂNDIA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

T266p  
2017      Teixeira, Augusto César, 1962-  
Os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário de  
uma Instituição de Educação Superior, Básica e Profissional: o caso  
IFTM / Augusto César Teixeira. - 2017.  
168 f. : il.

Orientador: Vinícius Silva Pereira.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional.  
Inclui bibliografia.

1. Administração - Teses. 2. Planejamento estratégico - Teses. 3.  
Planejamento orçamentário - Teses. 4. Universidades e faculdades -  
Finanças - Teses. I. Pereira, Vinícius Silva, 1982-. II. Universidade  
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Gestão  
Organizacional. III. Título.

---

CDU: 658

AUGUSTO CÉSAR TEIXEIRA

**OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTROLE  
ORÇAMENTÁRIO DE UMA INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, BÁSICA  
E PROFISSIONAL: o caso IFTM**

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, Mestrado Profissional, da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia para a obtenção do Grau de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública

Professor Orientador: Dr. Vinicius Silva Pereira

Uberlândia, 30 de junho de 2017

---

Prof. Dr. Vinicius Silva Pereira, UFU/MG

---

Profa. Dra. Cristiane Betanho, UFU/MG

---

Profa. Dra. Elisa Antonia Ribeiro, IFTM/MG



Este trabalho é dedicado à minha esposa  
Mary e aos meus filhos Natália e  
Gabriel.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter me concedido saúde (física e mental) para o crescimento em minha vida pessoal e profissional.

Aos meus pais José Olavo e Rosa por estarem em orações por mim.

A minha esposa Mary e aos meus filhos Natália e Gabriel por estarem ao meu lado, apoiando e colaborando incondicionalmente nessa caminhada, compreendendo as ausências em vários momentos que poderia estar com a família.

Ao Prof. Dr. Vinicius Silva Pereira, meu orientador, que com dedicação, profissionalismo, respeito e paciência soube conduzir os estudos dessa dissertação.

Aos professores Dr. Alexandre Walmott Borges, Dr<sup>a</sup> Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros, Dr<sup>a</sup> Cristiane Betanho, Dr. Cristiano H. A. da Veiga, Dr. Eustáquio São Jose de Faria, Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, Dr<sup>a</sup> Luciana Oranges Cezarino, Dr. Marcio Lopes Pimenta, que ministraram disciplinas em nossa turma transmitindo conhecimento e experiência.

A Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cristiane Betanho e Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Elisa Antonia Ribeiro, por participarem da banca de qualificação e dissertação apresentando os seus conhecimentos a respeito do tema e contribuindo para o desenvolvimento da dissertação.

Aos colegas de mestrado que, durante todo o período do curso, proporcionaram trocas de experiências profissionais e pessoais, companheirismo no desenvolvimento dos trabalhos realizados como também discussões acirradas sobre determinados temas que engrandeceram o nosso mestrado.

Aos colegas do IFTM que concederam entrevistas sobre o tema e àqueles que me apoiaram na realização do mestrado contribuindo para o meu crescimento profissional.

## RESUMO

Esta dissertação pretende responder como foi realizada a implementação dos processos de planejamento estratégico e controle orçamentário do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2014-2018 no IFTM – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro, período 2014-2016. Para isso o objetivo geral desse trabalho é avaliar a implementação, eficácia e efetividade dos processos de planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM no período 2014-2016. A partir daí foram criados quatro objetivos específicos, sendo eles: 1) Descrever e analisar os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário elaborado em 2013 para o período 2014-2018 e identificar dificuldades e facilitadores à sua implementação; 2) Analisar os processos de elaboração do Orçamento anual; 3) Verificar a eficácia e efetividade do Balanced Scorecard - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM e 4) Propor melhorias após análise dos processos de planejamento estratégico, controle orçamentário e da ferramenta BSC. A justificativa do tema se deve ao fato que toda instituição de ensino federal deve possuir um PDI, que norteia a suas ações, objetivo e metas contribuindo com a sociedade e outros órgãos públicos a correta utilização dos recursos públicos. Foram abordados os temas Planejamento, Planejamento Estratégico, Eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública; Escolas do Pensamento Estratégico e suas naturezas, Estado Governo e Planejamento Governamental, Orçamento e Orçamento Público, Controle Orçamentário e Controle Orçamentário na Administração Pública, Estudos empíricos sobre planejamento e controle orçamentários em instituições públicas e Balanced Scorecard como ferramenta de integração entre planejamento e orçamento. Trata-se de uma pesquisa descritiva, utiliza os métodos qualitativos e quantitativos, nas coletas de dados emprega dados primários e secundários, a análise de conteúdo é a técnica de análise utilizada, sendo que ao final, as análises dos dados foram trianguladas. Um processo melhorado com três sugestões de melhorias (Comunica Planejamento, Intervenção Controle Orçamentário e Comissão Pós-Justificativa) dentro do processo de planejamento estratégico e controle orçamentário, aliado a ferramenta BSC, configura o produto final dessa dissertação. Como contribuição para a teoria observa-se que as escolas do Poder, Planejamento e Aprendizado são fortes no planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM e por último, duas pesquisas futuras são sugeridas com o objetivo de analisar casos semelhantes ao do IFTM e realizar estudo minucioso e sistemático para melhoria no processo de controle.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico, Controle Orçamentário e Balanced Scorecard

## ABSTRACT

This dissertation aims to answer how the implementation of the strategic planning and budgetary control processes of the Institutional Development Plan - PDI - 2014-2018 was carried out in the IFTM - Federal Institute of Education, Science and Technology of Triângulo Mineiro -, period 2014-2016. Therefore, the overall objective of this work is to evaluate the implementation, efficacy and effectiveness of the IFTM strategic planning and budgetary control processes in the period 2014-2016. Thence, four specific objectives were set: 1) To describe and to analyze the processes of strategic planning and budgetary control prepared in 2013 for the period 2014-2018 and to identify difficulties and facilitators in their implementation; 2) To analyze the processes of elaboration of the annual budget; 3) To verify the efficacy and effectiveness of the Balanced Scorecard - BSC - as a tool to integrate the strategic planning and budgetary control of the IFTM and 4) To propose improvements after analyzing the processes of strategic planning, budgetary control and the BSC tool. The justification of the theme is due to the fact that every federal education institution must have a PDI, which guides its actions, objective and goals contributing to the society and other public agencies with the correct use of public resources. The following topics were addressed: Planning; Strategic Planning; Efficiency and Effectiveness in Public Administration; Schools of Strategic Thinking and their features; State, Government and Governmental Planning; Budget and Public Budget; Budgetary Control and Budgetary Control in Public Administration; Empirical Studies on Planning and Budgetary Control in Public Institutions; and Balanced Scorecard as a tool for integration between planning and budgeting. It is a descriptive research, it uses qualitative and quantitative methods, data collection uses primary and secondary data, content analysis is the analysis technique used, and, at the end, the analysis of the data was triangulated. An improved process with three suggestions for improvements (Communication Planning, Budgetary Control Intervention and Post-Justification Commission) within the process of strategic planning and budgetary control, allied to the BSC tool, features the final product of this dissertation. As a contribution to the theory, it is observed that the schools of Power, Planning and Learning are strong in the strategic planning and budgetary control of the IFTM and, at the end, two future researches are suggested with the objective of analyzing cases similar to the IFTM one and of carrying out a detailed and systematic study for improving the control process.

Key words: Strategic Planning, Budgetary Control and Balanced Scorecard

## **Lista de Quadros**

Quadro 1- Conceitos de planejamento segundo alguns autores .....	24
Quadro 2- Postulados dos PES.....	28
Quadro 3- Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro .....	47
Quadro 4- Mudanças do Planejamento Governamental ao longo do tempo.....	49
Quadro 5- Propostas de modelos de planejamento estratégico.....	56
Quadro 6- Fundamentais diferenças entre Orçamento Tradicional e Orçamento-Programa...	61
Quadro 7- Pesquisa a ser realizada.....	77
Quadro 8- Comissões.....	82
Quadro 9- Plano de Ação para construção do PDI - 2014-2018 .....	84
Quadro 10- Transito do planejamento do IFTM nas escolas.....	87
Quadro 11- Respostas dos entrevistados.....	88
Quadro 12- Questionamento sobre o BSC.....	109

## **Lista de Abreviaturas**

BSC - Balanced Scorecard

CONIF – Confederação dos Institutos Federais

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público;

IFTM – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro;

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

LOA – Lei Orçamentária Anual;

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;

MEC- Ministério da Educação;

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional;

PES - Planejamento Estratégico Situacional

PPA – Plano Plurianual.

PPI - Projeto Pedagógico Institucional

PRODIN - Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica -

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

TAM - Termo de Acordo de Metas e Compromissos

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

UASG - Unidade de Administração e Serviços Gerais

## Lista de Figuras

Figura 1- Modelo básico da escola design.....	32
Figura 2- Evolução do Orçamento Público.....	62
Figura 3- A perspectiva do cliente – Medidas essenciais .....	72
Figura 4- Governança Corporativa.....	81
Figura 5- Fluxograma das etapas de elaboração do PDI.....	83
Figura 6- Linha do Tempo - PDI-2014-2018.....	89
Figura 7- Histórico dos Orçamentos Anuais.....	91
Figura 8- Orçamento IFTM.....	92
Figura 9- Processo na elaboração do Orçamento Anual.....	93
Figura 10- Processo adotado na elaboração do orçamento anual IFTM.....	97
Figura 11- Adaptação da ferramenta BSC.....	99
Figura 12- Mapa Estratégico.....	102
Figura 13- Comparativo dos Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos e Metas.....	105
Figura 14- Comparativo dos Históricos de Ajustes de Metas 2014/2015 e 2016/2017.....	107
Figura 15 – Processo melhorado .....	117
Figura 16 – Fluxograma do processo melhorado .....	118

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1 Planejamento .....	23
2.2 Planejamento Estratégico .....	26
2.3 Eficiência, Eficácia e Efetividade na administração pública .....	29
2.4 Escolas do pensamento estratégico .....	30
2.4.1 Natureza prescritiva .....	31
2.4.2 Natureza da formulação de estratégias.....	35
2.4.3 Natureza de combinação com as outras escolas.....	39
2.5 Estado, Governo e Planejamento governamental.....	41
2.5.1 Mudanças do Planejamento Governamental ao longo do tempo no Brasil ....	44
2.5.2 Legislação do Planejamento Governamental .....	50
2.5.3 O Planejamento nas Instituições de Ensino Federais.....	55
2.6 Orçamento e Orçamento Público .....	58
2.7 Controle Orçamentário e Controle Orçamentário na Administração Pública.....	62
2.8 Estudos empíricos sobre planejamento estratégico e controle orçamentário em instituições públicas .....	68
2.9 Balanced Scorecard e Balanced Scorecard na Administração Pública.....	71
3 METODOLOGIA.....	74
3.1 Classificação da pesquisa.....	74
3.2 Procedimentos de análise dos dados .....	77
4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	79
4.1. Os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário.....	79
4.1.1 O IFTM .....	79
4.1.2 O processo de planejamento estratégico .....	80
4.1.3 Apresentação do PDI .....	84
4.1.4 Controle Orçamentário.....	85
4.1.5 Análise dos resultados.....	86
Linha do tempo PDI 2014 – 2018.....	89
4.2 Análise do processo de elaboração do orçamento anual.....	90
4.3 A utilidade do BSC .....	98
4.4 Sugestões de melhorias após análise.....	110
4.4.1 Planejamento estratégico .....	111
4.4.2 Controle orçamentário.....	113
4.4.3 A eficácia e efetividade do BSC .....	114
4.4.4 Nova esquematização do processo melhorado.....	116
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	120
REFERÊNCIAS .....	124
ANEXOS.....	132



ANEXO A – Quadro das Escolas do Planejamento Estratégico.....	133
ANEXO B – Roteiros de Entrevistas .....	136
ANEXO C – Avaliação Institucional .....	139
ANEXO D – Relatório de Acompanhamento dos objetivos e metas do PDI.....	141
ANEXO E – Relatório de Histórico de ajustes e metas .....	142

## 1. INTRODUÇÃO

Pensar a organização de forma holística, realizar mudanças, traçar metas e objetivos e executá-los, tem sido um desafio das organizações e instituições, em especial as públicas, evidenciando o processo de planejamento e controle orçamentário como importantes instrumentos de gestão. “Planejamento é a criação e estabelecimento de planos gerais ou específicos. Esses planos não necessariamente tem um único critério de horizonte de tempo, podendo ser planos para um ou mais anos” (PADOVEZE, 2010, p. 40).

Na administração pública, a partir da década de 80 do século passado, o planejamento começa a ser uma prática desenvolvida como instrumento de gestão. Giacobbo (1997 p. 75) enfatiza que “embora o enfoque principal e a natureza do planejamento estratégico estar voltados para o setor produtivo, não invalida a sua aplicação no âmbito das instituições públicas, desde que feitas as devidas adaptações às condições de atuação inerentes ao setor.”

Segundo 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.”

O planejamento deve ser analisado de uma forma sistêmica e não separadamente, ou seja, ter a visão geral da organização ou instituição, conforme está sendo analisada, se está integrada a um ambiente externo que poderá influenciar em suas decisões. Segundo Castejon (2011), as características do planejamento podem ser representadas por complexidade ou simplicidade, qualidade ou quantidade, estratégico ou tático, confidencial ou público, formal ou informal, econômico ou caro. Efetivamente, o planejamento é a base na qual todos os planos da empresa estão montados, definindo as metas, princípios, procedimentos e métodos que determinam o futuro. Ele é efetivo, desde que envolva um compromisso por parte de todos que contribuem para sua evolução. Do proprietário, diretor, presidente ao funcionário que mantém uma atividade operacional, braçal. O ideal é ter um estilo flexível de tomada de decisões conforme o sempre mutável ambiente empresarial. Na constituição de um planejamento, identificam-se as oportunidades mais promissoras do negócio para a empresa. Os princípios mostram como penetrar com sucesso, obter e manter as posições desejadas nos mercados identificados.

Giacobbo (1997, p. 84) cita que no âmbito da administração pública, o planejamento estratégico começou a merecer especial atenção, principalmente com a acentuação das cobranças por ampliação e melhoria na qualidade dos serviços prestados e com a

intensificação do processo de vigilância política, econômica e social (comissões legislativas, auditorias, competição por recursos e com outras organizações do setor público e privado, a mídia, a opinião pública, as avaliações, etc.)

Outra necessidade é a organização definir prioridades na alocação de seus recursos, utilizando para isso uma ferramenta denominada orçamento. O plano de longo prazo (cinco anos ou mais) necessita ser subdividido em partes menores para que seja possível sua execução. Nesse sentido, o orçamento como um plano anual possibilita que as metas e objetivos de longo prazo sejam trazidas para a realidade de mais curto prazo (geralmente um ano), alocando os recursos financeiros necessários para alcançar os resultados almejados. Garrison e Noreen (2000) destacam os seguintes benefícios do orçamento: (i) provê uma forma de comunicação gerencial acerca dos planos; (ii) força os gerentes a pensar sobre ações para o futuro, evitando que estes, na ausência do orçamento, gastem esforços em ações do dia-a-dia; (iii) provê uma forma de alocar recursos entre os departamentos e as áreas; (iv) pode evitar o surgimento de potenciais restrições; (v) coordena as atividades por meio da integração dos planos das várias áreas e auxilia que estes estejam na mesma direção; (vi) define metas e objetivos e serve como *benchmarks* para futura avaliação de desempenho.

O orçamento, portanto, deve se inspirar nas diretrizes, objetivos e metas traçados no planejamento e alocar recursos financeiros para subsidiar a execução do plano, seja ele na organização privada ou pública. Além disso, o orçamento cumpre outro papel importante nesse processo de planejamento, qual seja, o de controle. Na medida em que o orçamento vai sendo executado, começam a surgir os imprevistos e as diferenças em relação ao que foi planejado. O orçamento fornece informações dos desvios em relação ao planejamento inicial, sendo útil nos ajustes e correções dos objetivos e metas ao longo dos anos. Todo esse ciclo que vai do planejamento de longo prazo – orçamento – controle do orçamento – ajustes no planejamento de longo prazo, consiste no processo denominado de planejamento e controle orçamentário. O controle orçamentário é utilizado para avaliar o desempenho dos gestores e das áreas de responsabilidade, utilizando o planejamento formal, a coordenação efetiva e o controle dinâmico das operações da empresa (ROCHA et al, 2011, p. 86).

No Brasil, o orçamento público constituiu um instrumento imprescindível de controle dos recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados. É tão importante que, historicamente, todas as constituições federais e estaduais, bem como as leis orgânicas dos municípios, consagraram dispositivos sobre a programação como categoria do orçamento público, desde a época do Império até os dias atuais (PIRES; MOTTA, 2006, p. 20).

Vários autores clássicos descrevem esse processo como indissociáveis. Welsch (1983, p.21), um desses autores, afirmava que “[...] o planejamento e controle de resultados pode ser definido, em termos amplos, como um enfoque sistemático e formal à execução das responsabilidades de planejamento, coordenação e controle da administração”. “Um bom controle orçamentário requer o estabelecimento de sistemas e rotinas para assegurar uma clara distinção entre os objetivos dos diversos gestores e dos diversos centros de responsabilidade da organização” (FREZATTI et al., 2010, p. 386). “As empresas suficientemente estruturadas no processo de planejamento devem possuir um controle orçamentário que atendas às necessidades de tomadas de decisões que não coloquem em risco a continuidade financeira da organização” (TARIFA, 2008, p. 85). O processo de controle orçamentário proporciona o *feedback* para orientar os gestores sobre estar ou não sendo percebidos como tendo adequado desempenho, e também para a reorientação de suas atividades e prioridades, alimentando o próprio processo de planejamento (FREZATTI et al., 2010). Portanto, o planejamento e controle orçamentário são utilizados como ferramenta de apoio aos gestores, sejam em instituições privadas como públicas.

Nesse cenário de controle orçamentário, o orçamento não deixa de ser uma das ferramentas do planejamento e controle de uma administração (privada ou pública). Ele deixou de ser somente um instrumento contábil para se tornar um instrumento de controle e está presente, direta e indiretamente, na vida da empresa.

A dificuldade das empresas é integrar o orçamento com o planejamento. Segundo Kaplan e Norton (2009, p. 3), “várias pesquisas ao longo das últimas décadas indicam que 60% a 80% das empresas ficam muito longe de alcançar os objetivos definidos em seus planos estratégicos”.

A ferramenta utilizada no controle de orçamento, e que o integra ao planejamento, tanto de empresas privadas ou públicas, é o Balanced Scorecard – BSC. Ele permite que a empresa integre seu planejamento estratégico ao processo anual de orçamento pois trata-se de uma ferramenta completa que traduz a visão e a estratégia da empresa num conjunto coerente de medidas de desempenho, utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado (KAPLAN; NORTON, 1997).

Na administração pública, com a criação do Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, foram estabelecidas diretrizes para Reforma Administrativa como a criação da Administração Direta, Indireta, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações com maior autonomia. As atividades da administração federal listam cinco princípios que são obedecidos com a criação do referido decreto. São eles: Planejamento,

Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle sendo o Planejamento composto por quatro instrumentos básicos para a ação governamental: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso (BRASIL,1967). Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER PEREIRA, 1998).

O orçamento tornou-se um dos principais instrumentos, sendo que a constituição de 1988 em seu Art. 165, Seção II, Orçamentos, estabeleceu o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais que começam a dar forma ao caminho a ser seguido pela administração pública em todas as suas áreas, inclusive na educação. No Plano Plurianual, de maneira regionalizada, serão estabelecidos as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal no que se refere as despesas de capital bem como outras despesas decorrentes delas e também as despesas que fazem parte dos chamados programas de duração continuada. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, fazendo parte delas as despesas de capital para o próximo exercício financeiro devendo nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), apresentar as mudanças na legislação tributária e instituir a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL,1988).

Segundo Sanches (2007), a Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas no orçamento público, salientando a obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual-PPA (planejamento de médio prazo – quatro anos), e da Lei Orçamentária Anual-LOA (considerada como de curto prazo – anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO. Tanto o PPA, LDO e LOA balizam as ações de planejamento e controle orçamentários da administração pública, tratando os dois temas como indissociáveis e complementares.

Para Silva (2009), característica essencial dos orçamentos públicos, hoje em dia, é a que o define como um programa, como um instrumento de planejamento, de direção e controle da administração pública.

Em relação a administração pública voltada para a educação, a publicação da Lei 10.861/04, instituiu-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Ele tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e,

especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. Entre as dez dimensões a serem consideradas nas avaliações da educação superior está o Plano de Desenvolvimento Institucional –PDI (BRASIL, 2004).

Para Sobrinho (2010, p.208) o SINAES “se baseia numa concepção de avaliação e de educação global e integradora. Mais que um simples instrumento isolado, busca construir um sistema nacional de avaliação da Educação Superior.”

Em 2006, com a publicação do Decreto nº 5.773, instituiu a necessidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) o qual deverá conter 10 (dez) elementos em sua constituição entre eles a missão, objetivos e metas das instituições de ensino (BRASIL, 2006). No ano de 2014, o referido decreto sofreu alterações com publicação do decreto nº 8.754/16 em vários aspectos, mas que não afetaram a implantação do PDI pelas IES.

O decreto é um instrumento de pactuação dos vários interesses e demandas [...]. Nele são colocadas as demandas dos *campi*, escolas, cursos, departamentos, disciplinas e também dos professores pesquisadores, funcionários técnicos administrativos e alunos. O PDI faz parte do processo de institucionalização (objetivação, habitualização e sedimentação) [...] pois ele obedece a uma série de regras elaboradas colocadas pelo MEC [...]. Com isto temos uma normatização e formalização das atividades a serem desenvolvidas ao longo do tempo, levando a perpetuação e perenidade dos fluxos e das atividades fins [...]. O PDI é um dos instrumentos de planejamento estratégico [...] que reflete o que se pretende realizar nos próximos cinco anos. O instrumento é constituído de objetivos, justificativas, metas, ações, resultados esperados e indicadores. O PDI também é um instrumento de gestão, pois por meio dele os executivos têm as ações a serem praticadas e as metas a serem atingidas num intervalo de tempo. Os indicadores servem como elementos balizadores das nossas ações e decisões a serem tomadas e se estão no caminho correto ou não (PICCHIAI, 2012, p.40).

No ano de 2008, precisamente em 29 de dezembro do referido ano, o governo federal criou a Lei 11.892 que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, mediante integração dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e Agrotécnicas. Foram constituídos 38 Institutos Federais presentes em todos estados,

oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Essa Rede ainda é formada por instituições que não aderiram aos Institutos Federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois Cefets, 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica totalizando 644 campi. Entre eles, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM), também passou a ter na necessidade de elaboração de um PDI, que se constitui em um documento norteador de ações para o planejamento e desenvolvimento institucional (IFTM, 2013).

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM), foi criado devido a integração dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e Agrotécnicas e definida como uma "instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampus, conforme a Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, "(BRASIL, 2008). Atualmente o IFTM é composto por nove campi (Campus Ituiutaba, Paracatu, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba, Uberlândia e Uberlândia Centro), dois *campi* avançados (Campina Verde e Uberaba Parque Tecnológico) e a reitoria na cidade de Uberaba.

Nesse sentido, o planejamento e controle orçamentário tem sido um tema de acentuada importância a partir do momento em que as Instituições de Ensino, especificamente os Institutos Federais, foram obrigados a apresentar um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) o que nos leva, a seguir, ao problema a ser questionado e realizado neste trabalho.

As práticas de planejamento e controle orçamentário podem diferir de instituição e ou organização para uma instituição pública. “A atividade governamental é entendida como algo com uma natureza específica, que não pode ser reduzida ao padrão de atuação do setor privado” (ABRUCIO,1997, p. 31). A instituição pública segue procedimentos instituídos por Leis e Decretos não deixando de alcançar seus resultados.

O Decreto nº 5.773/2006 é uma expressão disso, pois dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação, a necessidade da instituição do PDI com os elementos necessários (BRASIL, 2006). Com isso a prática de uma instituição de Ensino, como o IFTM, pode diferir da prática relatada em teorias.

Diante deste contexto, da diversidade e das distintas necessidades de cada Campus do IFTM, da necessidade e obrigatoriedade da elaboração de um planejamento de longo prazo

(PDI) e de seu controle através do orçamento único, via proposta orçamentária, capaz de contemplar estas idiossincrasias, esse trabalho pretende responder a seguinte questão:

Como foi realizada a implementação dos processos de planejamento estratégico e controle orçamentário do PDI 2014-2018 no IFTM, período 2014-2016?

Ao responder esta pergunta de pesquisa, pretende-se evidenciar os procedimentos e estratégias utilizadas pelos gestores (Reitoria e Campi) que estão diretamente envolvidos na condução do processo de planejamento e controle orçamentário da instituição e o que se deixa de aprendizado, inclusive para outras instituições de ensino.

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é avaliar a implementação, eficácia e efetividade dos processos de planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM no período 2014-2016.

De maneira específica pretende-se:

- a) Descrever e analisar os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário elaborado em 2013 para o período 2014-2018 e identificar dificuldades e facilitadores à sua implementação;
- b) Analisar os processos de elaboração do Orçamento anual;
- c) Verificar a eficácia e efetividade do Balanced Scorecard - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM;
- d) Propor melhorias após análise dos processos de planejamento estratégico, controle orçamentário e da ferramenta BSC.

A justificativa para escolha do tema se deve ao fato de que toda instituição de ensino superior bem como os Institutos Federais devem possuir um Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, documento norteador de suas ações, objetivos e metas, sendo elemento fundamental em relação aos processos de avaliação e regulação das Instituições Federais de Ensino (BRASIL, 2006).

Apesar da obrigatoriedade, o planejamento e controle, a sua metodologia de implantação e acompanhamento fica a cargo de cada instituição de ensino federal. No caso específico deste estudo a instituição utiliza uma adaptação da metodologia referente a ferramenta do BSC para implementar a lei e ao mesmo tempo integrar o planejamento e controle. Consta no PDI da instituição que foi utilizada uma adaptação da metodologia do Balanced Scorecard (BSC) para a elaboração do planejamento estratégico e controle dos objetivos a serem alcançados (IFTM, 2013, p.22).



A participação do pesquisador no processo de implementação do Planejamento Estratégico se estabelece tendo em vista a formação em Administração e ser servidor do IFTM lotado no Campus Uberlândia Centro no setor de Licitações, a oportunidade de conhecer a discussão existente para implantação do referido PDI em vários momentos e no próprio setor pois ali, para elaboração das licitações e contratações de serviços em geral, sempre a discussão estava pautada em planejamentos realizados para as reais necessidades e obrigatoriedades de aquisições, bem como os recursos a serem utilizados.

Verificando que a instituição implementou essa metodologia de trabalho na prática diária de seu planejamento e por se tratar de Instituição Pública Federal, despertou o interesse em descrever e analisar os procedimentos adotados pelo IFTM, saber quais as dificuldades e facilidades encontradas nesse processo, se realmente está sendo colocado em prática, se os resultados estão sendo alcançados, ou seja, conhecer o processo como um todo e que, esta pesquisa, seja um material que trará contribuições para a instituição analisada, para outras instituições e para a teoria ao:

- a) Saber se planejamento e controle estão sendo efetivamente utilizados na instituição e quais os resultados estão sendo alcançados;
- b) Avaliar a eficácia e efetividade do BSC como ferramenta de implementação do planejamento estratégico e controle orçamentário;
- c) Tornar os procedimentos adotados e os resultados alcançados fonte de análise das práticas de planejamento estratégico e controle orçamentário que podem servir de referência para outras instituições públicas;
- d) Abordar um tema incipiente na literatura de planejamento e controle orçamentário em instituição pública;
- e) Comparar a prática de gestão na Instituição Pública com a literatura de planejamento estratégico e controle orçamentário.

Para Gelbcke et al. (2006) e Bateman (2006), o planejamento estratégico é um conjunto de procedimentos para tomada de decisões que permite definir missão, valores e objetivos da instituição, como um marco inicial do processo de mudança organizacional de longo prazo. Portanto, o processo de planejamento orçamentário do IFTM, parte do Planejamento estratégico que, segundo o IFTM (2013), tem o objetivo de nortear o desenvolvimento da Instituição, sendo que em cada ano realiza-se seu planejamento dentro da missão, visão e valores, seus objetivo e metas, consubstanciando no Plano de Desenvolvimento Institucional.

Em relação a justificativa social esta pesquisa poderá contribuir com a sociedade e os próprios órgãos públicos, no sentido de que a existência do planejamento e controle orçamentário caracterizará a correta utilização dos recursos públicos, beneficiando toda a sociedade uma vez que a instituição ora pesquisada é uma instituição de ensino.

Assim esta dissertação está estruturada após a introdução, pelo referencial teórico, metodologia, apresentação dos dados e análise dos resultados e as considerações finais. No referencial teórico são tratados os temas Planejamento, Planejamento Estratégico, Eficiência, Eficácia e Efetividade, Escolas do pensamento estratégico, Estado, Governo e Planejamento Governamental, Orçamento e Orçamento Público, Controle Orçamentário e Controle Orçamentário na Administração Pública, Estudos empíricos e BSC. A metodologia apresenta a classificação da pesquisa e os procedimentos de análise dos dados. Em relação a apresentação dos dados e análise dos dados sua estrutura é composta pelos processos de planejamento estratégico e controle orçamentário, análise do processo de elaboração do orçamento anual, a utilidade do BSC, sugestões de melhorias após análise e finalmente apresentado as considerações finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

No Referencial Teórico serão abordados os temas Planejamento, Planejamento Estratégico, Eficiência, Eficácia e Efetividade na Administração Pública; Escolas do Pensamento Estratégico e suas naturezas, Estado, Governo e Planejamento Governamental, Orçamento e Orçamento Público, Controle Orçamentário e Controle Orçamentário na Administração Pública, Estudos empíricos sobre planejamento e controle orçamentários em instituições públicas e Balanced Scorecard como ferramenta de integração entre planejamento e orçamento.

### **2.1 Planejamento**

O planejamento está no cotidiano das empresas privadas e instituições públicas. As empresas estão cada vez mais aprimorando essa atividade com o objetivo de melhorar as suas decisões, idealizar os objetivos a longo prazo e atingir as metas propostas.

Segundo Valeriano (1998), planejamento é o processo que visa ao estabelecimento, com antecedência, das decisões e ações a serem executadas em um dado futuro, para atingir um objetivo definitivo. Porter (1989) afirma que, em uma organização sem planejamento, o administrador estaria constantemente apagando incêndios, sem saber a causa dos mesmos.

Planejar é o processo de determinar como o sistema administrativo deverá alcançar os seus objetivos e os meios para alcançá-lo. Definir visão, missão e os objetivos pretendidos identificando os meios utilizados para alcançá-los. O ato de planejar consiste em analisar as situações antes de realizar as ações na obtenção de resultados. Sendo a organização um sistema aberto e dinâmico, para cada nível administrativo há um estilo de tomada de decisões: o nível institucional se encarrega das decisões baseadas em compromisso e sem sequência lógica, preferencialmente; o nível intermediário cuida das decisões baseadas em compromisso e em julgamento; enquanto o nível operacional pode adotar diferentes tipos de decisão, quase sempre programadas, conforme as atividades ou situações envolvidas (CASTEJON, 2011).

O processo de planejar, pensar a organização e concentrar esforços na medida em que as mudanças vão ocorrendo tem sido fundamental para traçar metas e implantar os meios de alcançá-las [...]. Os artefatos de planejamento mais utilizados são estratégias, objetivos de longo prazo, cenários internos e planos de investimentos (planejamento estratégico), planos de investimentos no ativo permanente (orçamento) e acompanhamento do fluxo de caixa

(controle orçamentário) [...]. Porém, os artefatos de planejamento são utilizados de maneira diferente, dependendo do estágio de desenvolvimento da empresa (KLANN et al, 2012).

Quadro 1- Conceito de planejamento segundo alguns autores

Autores	Conceitos
Oliveira (2006, p. 282)	O planejamento é visto como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas sequenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.), como se fosse uma receita de bolo controlar o futuro.
Cury (2011, p. 806)	O planejamento é fixar metas inclusive àquelas trazidas por constrangimentos legais, pluraliza a participação de sujeitos na montagem do plano reservando sempre tempos para o acompanhamento do maior ou menor sucesso no alcance das metas.
Cardoso Júnior (2011, p.12)	Planejamento é atividade altamente intensiva em gestão.
Goldberg (2013, p.64)	Planejar significa submeter uma dada realidade a um plano. Planejamento, portanto, define-se como um processo de controle, já que ele dirige e determina as ações em busca de um objetivo determinado.
Lira (2012, p. 20)	Planejamento é uma preparação que uma organização ou mesmo indivíduos, adotam para enfrentar situações futuras.

Fonte: elaborado pelo autor

Oliveira (2006, p. 282) aborda o Planejamento em políticas públicas com desafios e diferentes visões e práticas conceituando que o “planejamento é visto como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas sequenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.) como se fosse uma receita de bolo controlar o futuro”.

Cury (2011, p. 806) também dentro de um plano educacional onde é debatido um novo plano de educação nacional conceitua que “o planejamento é fixar metas inclusive aquelas trazidas por constrangimentos legais, pluraliza a participação de sujeitos na montagem do plano reservando sempre tempos para o acompanhamento do maior ou menor sucesso no alcance das metas.”

Cardoso Júnior (2011, p.12) aborda a trajetória do planejamento governamental brasileiro enfatizando as experiências adotadas pelo governo, com a visão de que o “Planejamento é atividade altamente intensiva em gestão.”

Goldberg (2013, p.64) conceitua Planejamento no sentido de “submeter uma dada realidade a um plano. Planejamento, portanto, define-se como um processo de controle, já que

ele dirige e determina as ações em busca de um objetivo determinado." Essa visão da autora é no sentido de uma abordagem no sistema educacional onde o planejador deverá tomar decisões acerca de metas e estratégias.

Na abordagem de Lira (2012, p. 20) o "Planejamento é uma preparação que uma organização ou mesmo indivíduos, adotam para enfrentar situações futuras" que segundo o autor consegue evitar imprevistos sendo que as metas e ações possam ser melhor definidas a favor de um objetivo já traçado.

O Quadro 1 apresenta, em um período de dez anos, conceitos de planejamento tais como: processo de elaborar planos, fixar metas e controle. Os autores são unânimes em relação a necessidade de existência de um plano que leve a uma situação futura dentro de um processo existente seja no planejamento pessoal, empresarial, governamental ou educacional. O que diferencia é a explanação de alguns autores que abordam o conceito de uma forma geral como a do Cardoso Júnior (2011, p. 112) definindo como sendo "atividade altamente intensiva de em gestão."

O conceito de planejamento a longo prazo começou a evoluir em direção ao planejamento estratégico, estimulado pela saturação e o declínio de várias empresas. Não era mais possível planejar o futuro da empresa, verificando as tendências passadas, menosprezando a evolução do mercado e não projetando metas e as decisões empresariais [...] o planejamento passou por intensas mudanças e transformações com relação à informação, que nada mais é do que a evolução tecnológica em benefício de novos produtos e consequentemente novos serviços. As melhorias quanto à qualidade, produtividade e competitividade, manifestaram-se nas empresas como vantagem administrativa, ou seja, competitiva [...]. As teorias administrativas apresentam diferentes abordagens para a administração das organizações. Cada uma delas reflete os fenômenos históricos, sociais, culturais, tecnológicos e econômicos de sua época, bem como os problemas rotineiros que afligem as organizações. Em sua individualidade, a teoria representa as soluções administrativas encontradas para determinadas circunstâncias, fazendo que se perceba a importância de avaliar as variáveis e os temas relevantes do momento administrativo inseridos no planejamento estratégico (CASTEJON, 2011).

Abordaremos a seguir sobre planejamento estratégico no âmbito de instituições privadas e públicas apresentando o seu conceito, pensamentos sobre prazo de duração e a importância da sua utilização.

## 2.2 Planejamento Estratégico

Embora alguns autores conceituem o planejamento estratégico como instrumento de longo prazo, observa-se a falta de consenso quanto a definição do período de duração específico. Entretanto, observa-se a tendência de elaborar o planejamento para períodos que variam de 1 a 5 anos (PINTO, 2014).

O planejamento estratégico emerge de um processo de tradução das informações existentes em planos para atender as metas e os objetivos organizacionais. O alicerce de todo o processo de planejamento estratégico está em identificar, coletar, armazenar, mensurar, analisar, entender, interpretar e julgar informações, e consolidar ideias e conceitos com base nessas informações para os processos decisórios subsequentes. O processo recomendado é a análise do ambiente do sistema empresa. [...] a empresa é um sistema inserido em outros sistemas maiores, e é envolvida pelo ambiente externo, próximo e remoto, bem como tem o seu próprio ambiente interno. Portanto, um planejamento estratégico será tanto ou mais eficaz quanto mais eficaz for a interpretação e o julgamento de todas as variáveis e entidades desses ambientes (PADOVEZE, 2010, p.25).

Donato (2001) comenta que a implementação do planejamento estratégico como uma prática permanente enfrenta inúmeras dificuldades. A cultura organizacional-conjunto de pressupostos que orientam o modo de pensar, sentir e agir da organização- tem sido apontada como um fator de influência no processo de planejamento: favorável, quando a estratégia delineada e o processo de formação se mostram congruentes com a cultura organizacional; desfavorável, as vezes intransponível, quando a cultura e o processo estratégico entram em choque.

Fernandes et al (2013) citam que no planejamento estratégico a análise de cenários é de suma importância para a vida de uma organização. A análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), que na sua tradução é forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, é uma técnica utilizada para a gestão e o planejamento das empresas, seja ela de pequeno ou grande porte [...]. Nos dias de hoje não se pode deixar de realizar a avaliação e o comportamento das empresas diante do mercado competitivo que encontramos e utilizar ferramentas que nos dá o norte necessário para o sucesso organizacional e de extrema importância. Perceber as características internas e externas do sistema que uma empresa se encontra se torna algo primordial para a tomada de decisões de gestores seja de pequenas e microempresas ou até nas grandes corporações que habitam o planeta. A análise SWOT é uma dessas ferramentas que proporcionam ao gestor ou até mesmo o pequeno empresário de como

está sua empresa perante seus concorrentes fazendo assim que conheça e estude o seu comportamento.

Segundo Fernandes, Furtado e Ferreira (2016, p. 220):

A elaboração de um planejamento estratégico adequado às características e pretensões da organização é essencial. O planejamento estratégico, quando bem formulado, proporciona uma visão do futuro que permite à organização potencializar suas forças, minimizar suas fraquezas, além de possibilitar o aproveitamento de oportunidades e a prevenção ante as ameaças que possam surgir. Na formulação de um planejamento deve-se estar consciente da influência do ambiente, cada vez mais ágil e complexo, no desempenho da organização e, diante disto, construir cenários que possibilitem fortalecer o posicionamento da instituição no segmento em que atua, possibilitando que ocorra uma efetiva transformação organizacional. No caso específico das instituições da esfera pública, o planejamento deve estar voltado para a melhoria da performance, que deve ser observada na qualidade do atendimento às demandas sociais, na precisão e transparência das informações, na coerência das ações. Para tanto, é essencial uma ferramenta de mensuração que possibilite a visualização de diversos objetivos, que auxilie na tomada de decisão e, principalmente, que contribua para a elaboração de um plano de ação, capaz de conduzir, com maiores possibilidades de êxito, a organização ao cumprimento do seu objetivo.

Outro ponto a ser descrito no planejamento estratégico são as formas existente na tomada de decisão. Entre elas, segundo Frezatti (2013), o processo de planejamento pode ser estruturado a partir de uma perspectiva *top down*, ou seja, definido ou dimensionado a partir das decisões do topo da pirâmide, ou *bottom up*, ou seja, proposto pelas áreas, mas avaliados e decididos pela alta administração. Em ambos os casos, a alta administração decide, aprovando, ajustando ou rejeitando a proposta recebida.

Conforme cita Lira (2012), o planejamento estratégico busca estabelecer medidas positivas por meio das quais uma empresa ou organização poderá enfrentar ameaças e aproveitar as oportunidades encontradas em seu ambiente. Trata-se de um instrumento que estimula os administradores a pensar não só em termos do que é importante para a organização como também a concentrar os esforços para assuntos de relevância.

Em relação ao planejamento estratégico na administração pública, Almeida (2010, p.3) cita que apesar da instituição pública não necessitar de um planejamento estratégico para obter vantagem competitiva frente aos seus concorrentes e sobreviver no mercado como a empresa privada (com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista) a instituição pública necessita de um planejamento estratégico para prestar um bom serviço e atender melhor às necessidades dos cidadãos, pois a sua existência justifica-se pela capacidade de contribuir positivamente para o bem-estar da comunidade em que atua. A atuação das instituições públicas deve estar ancorada em princípios como: clareza quanto à

sua missão e à direção a seguir; compromisso de orientar suas ações para atender às necessidades dos setores sociais sobre os quais devem incidir os produtos de seu trabalho e permeabilidade ao acompanhamento de sua administração pela sociedade.

Araújo Silva e Gonçalves (2011, p. 464) mencionam que apesar de existirem certas limitações na aplicação do Planejamento Estratégico em órgãos públicos (visto que o foco não é lucro nem busca de vantagens competitivas, uma vez que não existe a concorrência na forma como é verificada na esfera privada), este tema tem sido muito difundido nos últimos tempos, pois a excelência na prestação dos serviços ao cidadão passou a ser priorizada.

Matus (1996a, p.72) citado por Athanázio (2010, p. 54), relata que o economista chileno, apresenta um planejamento estratégico distinto do planejamento estratégico tradicional, o Planejamento Estratégico Situacional – PES. Parte do pressuposto que o ator que planeja está dentro da realidade e que há a existência de outros atores que também planejam e apresenta os seguintes postulados conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Postulados do PES

Nº	Postulado	Interpretação
1	O sujeito não é distinto do objeto	O sujeito que planeja está compreendido no objeto planejado e este por seu lado compreende outros sujeitos que também planejam. Um ator que planeja não tem assegurada a sua capacidade de controlar a realidade planejada, porque isso dependerá da ação do outro. Para cada um dos atores sociais há diferentes graus de governabilidade.
2	Há mais de uma explicação verdadeira	Uma vez que são vários os atores que coexistem na realidade com capacidades de planejamento diferenciadas, haverá várias explicações da realidade e todas estarão condicionadas pela inserção de cada ator nessa realidade, ou seja, pela sua situação. Já não é possível o diagnóstico único e a verdade objetiva. Somente é possível uma explicação situacional.
3	Os atores sociais geram possibilidades num sistema social criativo que somente em parte segue leis.	Não é suficiente e possível reduzir toda a ação humana a comportamentos previsíveis. Um ator que planeja tem oponentes e aliados diante de si. Requer-se agora o cálculo iterativo, ou o juízo estratégico próprio da interação entre atores sociais.
4	O poder é escasso e limita a viabilidade do deve ser.	Se o ator que planeja compartilha a realidade com outros atores que também planejam, então o planejamento deve abranger o problema de vencer ou evitar a resistência dos outros a seu próprio plano, ele não pode confundir-se com a concepção normativa do “deve ser” precisa abranger o “pode ser” e a “vontade de fazer”, sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura. O contexto do plano é uma passagem contínua entre conflito, concerto e consenso. As forças sociais e os atores sociais são o centro do plano, e não os agentes econômicos.
5	A incerteza mal definida domina o sistema social.	A partir do momento em que o planejamento de um ator se realiza em um meio ativamente resistente e conflitivo com outros atores, o normativo é somente um momento do estratégico e do operacional e tudo está carregado de incerteza mal definida e, muitas vezes, é impossível enumerar todas as possibilidades e atribuir probabilidades. Enfrentam-se problemas quase estruturados. Os problemas políticos devem ser reconhecidos por meio de variáveis



		endógenas à sistemática do plano.
6	O plano refere-se a problemas quase-estruturados	O plano não é monopólio do Estado. Forças sociais lutam por objetivos próprios e têm capacidade de fazer um cálculo que precede e preside a ação. Existem vários planos em competição ou em conflito e o final está aberto a diferentes resultados. As soluções ótimas devem dar lugar às soluções satisfatórias que reconhecem a continuidade dos problemas sociais no tempo.

Fonte: Athanázio (2010, p.22)

Ainda na contextualização do planejamento estratégico um ponto a ser lembrado é o planejamento nas instituições federais de ensino que começam a implantá-lo apesar das dificuldades encontradas.

Araújo (1996) relata que é recente a tentativa de implantar uma sistemática de planejamento estratégico com o objetivo de buscar sugestões de solução para os problemas da organização, não sendo uma tarefa fácil aponto que seja necessário conhecendo a natureza da instituição para análise do processo de planejamento, pois as características da organização universitária e de seu processo decisório certamente definem os arranjos institucionais, com consequências diretas para a atividade de planejamento.

Estrada (2000 p. 57) aponta que “é razoável afirmar, portanto, que o planejamento estratégico em instituições públicas de ensino superior é atividade incipiente e que a experiência acumulada é muito restrita, limitada e ainda carece de sistematização.”

Após a contextualização do planejamento estratégico na esfera privada e pública abordaremos a seguir o tema Eficiência, Eficácia e Efetividade na administração pública.

### **2.3 Eficiência, Eficácia e Efetividade na administração pública**

Na Constituição Federal de 1988 consta que a administração pública direta e indireta de qualquer poder da União deverá obedecer a cinco princípios, dentre eles o princípio da eficiência conforme descrito em seu Art. 37.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ao citar a eficiência na administração pública, existe a necessidade de abordar também a eficácia e efetividade pois são conceitos que estão intrinsecamente relacionados. As definições de eficiência, eficácia e efetividade como tripé da excelência de gestão, são citadas por Fernandes (2011, p.9):

Eficácia: relação entre o realizado e o planejado; grau de cumprimento das metas ou de realização das ações planejadas; o que e quanto se fez daquilo que deveria ser feito no prazo estimado. Eficiência: relação entre o realizado e os recursos consumidos; valor dos recursos utilizados / quantidade de produtos ou serviços gerados; quanto foi gasto para fazer o que se fez ou que se deveria ter feito. Efetividade: grau de impacto das ações realizadas e do respectivo consumo de recursos quanto ao alcance dos objetivos correlatos; a utilização de recursos na realização das ações planejadas também gera impactos que vão além da geração de produtos e serviços, ou resultados dos processos. A efetividade está diretamente relacionada à cadeia de valor da organização.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza auditoria operacional que nada mais é do que o “exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” sendo a economicidade a capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição; a eficiência, definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade; a eficácia é a capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações e a efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo (TCU, 2010).

## **2.4 Escolas do pensamento estratégico**

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) descrevem dez escolas referentes ao pensamento estratégico as quais são abordadas em três naturezas. A primeira é de natureza prescritiva, divididas em três escolas (Design, Planejamento e Posicionamento), a segunda natureza é específica da formulação de estratégias dividida em seis escolas (Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, do Poder, Cultural e Ambiental) e a terceira e última natureza é a escola que busca a integração, ou seja, existe uma combinação com as outras é chamada de Escola da Configuração.

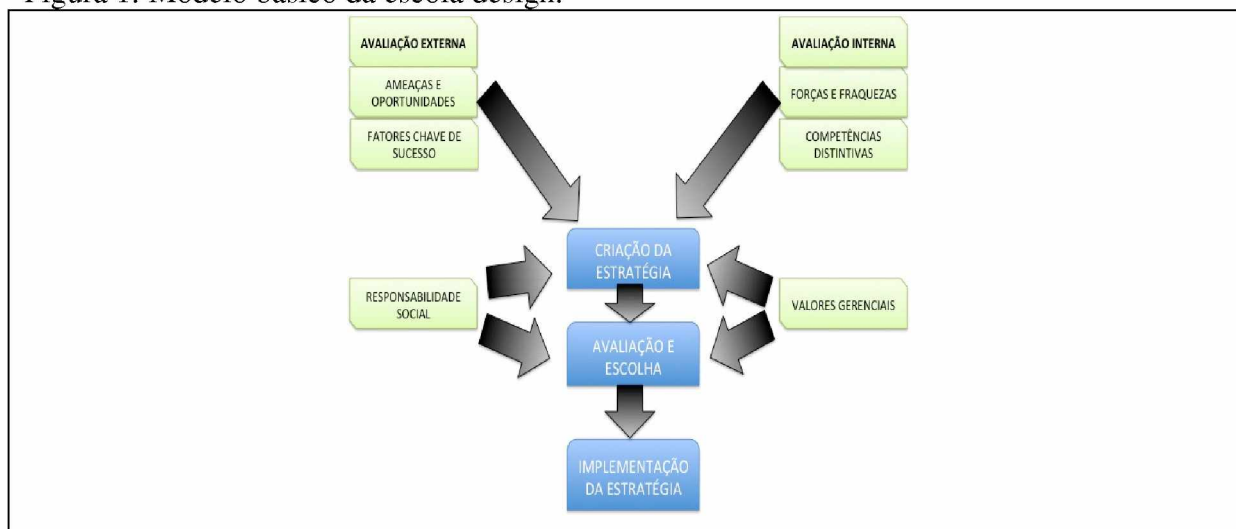
### **2.4.1 Natureza prescritiva**

As escolas de natureza prescritivas estão mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas do que em como elas necessariamente se formam. A escola Design surgiu na década de 60, do século passado, formando a estrutura básica da qual foram construídas as outras duas escolas sendo que a segunda (planejamento) nos anos de 1970, com várias publicações e práticas, via a estratégia como um processo de planejamento formal. E em 1980 surge a escola menos preocupada com o processo de formulação de estratégia e sim com as seleções de posições de estratégias no mercado, a escola de posicionamento. O ensino da administração estratégica tem enfatizado o lado racional e prescritivo do processo, ou seja, essas três escolas (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 33).

#### **2.4.1.1 A Escola Design – a formulação da estratégia como um processo de concepção**

É a escola com o olhar mais influente do processo de formulação de estratégia, sendo sua proposta de estratégia uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas. Segundo Miles e Snow (1994), “estabelecer adequação” é o lema da escola design. Apresenta o modelo básico da escola (Figura 1) com mais ênfase às avaliações das situações externa e internas, sendo a externa revelando ameaças e oportunidades no ambiente e a interna apontando os pontos fortes e fracos da organização. Exibe também os valores gerenciais (as crenças e preferências daqueles que lideram a organização) e responsabilidades sociais (a ética da sociedade onde a organização opera) sendo esses dois outros fatores importantes na formulação da estratégia. Hambrick e Fredrickson (2005) observam que o desenvolvimento de estratégia não é um processo linear e segundo Rumelt (1997) para avaliar as estratégias são necessários alguns testes de consistência, consonância, vantagem e viabilidade e uma vez acordada uma estratégia ela é implementada.

Figura 1: Modelo básico da escola design.



Fonte: MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 1997, p.38

Dentre as premissas básicas da Escola do Design, algumas evidentes outras implícitas, sete são citadas. São elas: a) A formulação da estratégia deve ser um processo deliberado de pensamento consciente – É uma aptidão adquirida e não natural ou intuitiva - deve ser aprendida formalmente; b) A responsabilidade por esse controle e essa percepção devem ser do executivo principal: essa pessoa é o estrategista. Hayes (1985), enfatiza que as decisões importantes são da alta gerência a qual monitora o planejamento, orçamento e controle por meio de sistemas elaborados; c) O modelo da formulação de estratégia deve ser mantido simples e informal. – Fundamental para essa visão é a crença de que a elaboração e a formalização irão solapar (prejudicar) o modelo em sua essência; d). As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de design individual- As estratégias têm de ser sob medida para o caso individual. Deve ser um ato criativo, para embasar a competência distintiva; e) O processo de design está completo quando as estratégias parecem plenamente formuladas como perspectiva- Plenamente formulada para ser implementada; f). Essas estratégias devem ser explícitas; assim precisam ser mantidas simples. “ A simplicidade é a essência da boa arte” e g) Finalmente, só depois que essas estratégias únicas, desenvolvidas, explícitas e simples são totalmente formuladas é que elas podem ser implementadas. A escola design faz uma separação clara entre pensamento e ação. Até que se conheça a estratégia não se pode começar a especificar a estrutura apropriada (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p.40).

#### **2.4.1.2 A escola de planejamento: A formulação de estratégia como um processo formal**

Na década de 70, do século passado, o planejamento estratégico formal é caracterizado como um sucesso total implantando nas mentes dos gerentes, “como algo moderno e progressivo” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 58) com divulgação de milhares de artigos acadêmicos e na imprensa de negócios. O procedimento formal, treinamento formal, análise formal e muitos números são as mensagens centrais em ensino de administração e na prática empresarial e governamental. Cresceu em termos quantitativos mas falhou em termo qualitativos pois houve muita repetição das ideias da escola design.

O planejamento tem como ideia básica o modelo SWOT com etapas delineadas, tais como fixação de objetivos, auditoria interna e externa, avaliação e operacionalização da estratégia.

Em resumo, algumas premissas da escola do planejamento: 1) As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklists* e apoiada por técnica; 2) a responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores; 3) as estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas por meio de atenção detalhada a objetivos, orçamentos programas e planos operacionais de vários tipos. Também outros avanços dessas premissas tais como planejamento do cenário (prever vários futuros), opções reais (analítica, considera o futuro, baseia se em metodologias específicas com respostas a problemas administrativos comuns) e controle estratégico (planejamento estratégico, meio de revisar e aceitar as estratégias propostas) (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 67).

No início dos anos de 1980 o planejamento estratégico foi reduzido em muitas empresas pois estratégias brilhantes não obtiveram sucesso, mas foi a técnica que recebeu mais atenção gerencial.

### **2.4.1.3 A escola do posicionamento: A formulação da estratégia com um processo analítico**

No início de 1980 grande parte da literatura descritiva foi varrida, apesar da aceitação pela escola de posicionamento de premissas das escolas do design e do planejamento, enfatizando a importância das próprias estratégias. Não houve um afastamento radical das premissas das escolas do design ou planejamento. A diferença entre elas é que a escola do posicionamento afirmou que poucas estratégias-chave são desejáveis em determinados setores e as escolas do design e planejamento não impunham limites sobre as estratégias. O processo se concentra mais na seleção de posições estratégicas genéricas, mantendo a forma de estrutura acrescentando a estrutura do setor dirigindo a posição estratégica que por sua vez dirigia a estrutura organizacional. Em resumo as premissas da escola de posicionamento são: 1) estratégias são posições genéricas, especificamente comuns e identificáveis; 2) O mercado (o contexto) é econômico e competitivo; 3) o processo de formulação de estratégia é, portanto, de seleção das posições genéricas com base em cálculos analíticos; 4) os analistas desempenham um papel importante neste processo, passando os resultados dos seus cálculos aos gerentes, que oficialmente controlam as opções e 5) assim, as estratégias saem deste processo totalmente desenvolvidas para serem articuladas e implementadas; a estrutura do mercado dirige as estratégias posicionais deliberadas, as quais dirigem a estrutura organizacional (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 92).

Os autores descrevem como sendo três “ondas” na escola de posicionamento, sendo elas: 1) os antigos escritos militares; 2) os imperativos de consultoria dos anos de 1970 e 3) o trabalho recente sobre proposições empíricas, em especial nos anos de 1980 sendo esta última com uma maior dedicação pelos autores. Ela consistiu na busca empírica sistemática por relações entre condições externas e estratégias internas (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 105). É criticada pelos mesmos motivos que as escolas do design e planejamento. Nesse sentido, a escola se concentra em preocupações a respeito de foco (econômico), do contexto (inclinação para grandes empresas), do processo (trabalhar mais com os números internos) e de estratégias (vista com uma posição genérica e não como uma perspectiva única).

Devido a ênfase da escola de posicionamento em análise e em cálculos reduziu o seu papel da formulação de estratégia para condução de análise estratégica do processo, ou seja, apoiar o processo e não o ser. Montgomery (2008) acredita que a escola de posicionamento faria bem em trazer de volta o CEO como principal estrategista (Diretor executivo, maior

autoridade, estrategista). No entanto, a escola de posicionamento forneceu conceitos a prática e a pesquisa.

## **2.4.2 Natureza da formulação de estratégias.**

As escolas da formulação de estratégias estão divididas em seis escolas (Escola Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, do Poder, Cultural e Ambiental), consideram os aspectos específicos do processo de formulação de estratégias e tem se preocupado menos com a prescrição do comportamento estratégico ideal do que com a descrição de como as estratégias são, de fato (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 21).

### **2.4.2.1 A escola empreendedora: A formulação de Estratégia como um processo visionário.**

A partir desta escola a direção a ser tomada é a da descrição (que procura entender o processo de formulação de estratégia à medida que este se desdobra) e não mais a da prescrição. A escola empreendedora foca a formulação da estratégia em um único líder e destaca também a intuição, julgamento, sabedoria, experiência e critério promovendo a visão da estratégia como perspectiva, associada com imagem e senso de direção, isto é, visão. O conceito mais central dessa escola é a visão. Ela é ao mesmo tempo deliberada (em suas linhas amplas e em seu senso de direção) e emergente (em seus detalhes para que estes possam ser adaptados durante o trajeto) (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 128).

A personalidade empreendedora é considerada um segundo corpo sobre o espírito empreendedor. Entre as características atribuídas a personalidade empreendedora estão, fortes necessidades de controle, de independência e de realização, ressentimento em relação a autoridade e a tendência a aceitar riscos moderados (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 135).

Entre as premissas dessa escola o autor apresenta, resumidamente, as premissas subjacentes à visão empreendedora da formulação de estratégia: 1) a estratégia existe na mente do líder com perspectiva, especificamente um senso de direção de longo prazo, uma visão do futuro da organização; 2) O processo de formulação da estratégia é, na melhor das hipóteses, semiconsciente, enraizado na experiência e na intuição do líder, quer ele conceba a

estratégia ou adote de outros e a interiorize em seu próprio comportamento; 3) O líder promove a visão de forma decidida, até mesmo obsessiva, mantendo controle pessoal da implementação para ser capaz de reformular aspectos específicos, caso necessário; 4) Portanto a visão estratégica é maleável, e a estratégia empreendedora tende a ser deliberada e emergente – deliberada na visão global e emergente na maneira pela qual os detalhes da visão se desdobram, incluindo posições estratégicas específicas; 5) A organização é igualmente maleável, uma estrutura simples, sensível às diretivas do líder; quer se trate de uma nova empresa, uma empresa de propriedade de uma só pessoa ou uma reformulação em uma organização grande e estabelecida, muitos procedimentos e relacionamentos de poder são suspensos para conceder ao líder visionário uma ampla liberdade de manobra e 6) a estratégia empreendedora tende a assumir a forma de nicho, um ou mais bolsões de posição no mercado protegidos contra as forças de concorrência direta (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 144).

#### **2.4.2.2 A escola cognitiva: a formulação de estratégia como processo mental.**

A escola cognitiva, que tem atraído muitos pesquisadores, usa as mensagens da psicologia cognitiva para penetrar no pensamento do estrategista. Composta de duas alas positivista e subjetivista. A primeira trata o processamento e a estrutura do conhecimento como um esforço para produzir algum tipo de visão objetiva do mundo e a segunda a estratégia é uma espécie de interpretação do mundo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 150).

A escola cognitiva é uma escola de pensamento que está em evolução em relação a formulação de estratégia e assim são apresentadas algumas premissas: 1) a formulação de estratégia é um processo cognitivo que ocorre na mente do estrategista; 2) as estratégias emergem como perspectivas – na forma de conceitos, mapas, esquemas e estruturas – que moldam a maneira como as pessoas lidam com informações vindas do ambiente; 3) essas informações (de acordo com a ala “objetiva” desta escola) fluem por todos os tipos de filtros deturpadores antes de serem decodificadas pelos mapas cognitivos, ou (de acordo com a ala “subjetiva”) são meramente interpretações de um mundo que existe somente em termos de como é percebido. Em outras palavras, o mundo visto pode ser modelado, estruturado e construído; 4) como conceitos, as estratégias são difíceis de realizar em primeiro lugar. Quando são realizadas, ficam consideravelmente abaixo do ponto ótimo e, subsequentemente,



são difíceis de mudar quando não são mais viáveis (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 170)

#### **2.4.2.3 A escola do aprendizado: a formulação de estratégia como um processo emergente.**

Nessa escola se aprende ao longo do tempo, mas a ideia é até simples, o problema é colocar em prática. Segundo Lapierre (1980), a administração estratégica “deixa de ser apenas a administração de mudanças, passando a ser a administração por mudanças”. A escola de aprendizado sugere que a imagem tradicional de formulação de estratégia foi uma fantasia [...], mas que não corresponde aquilo que realmente acontece nas organizações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 177).

As premissas da coleção de escrito também chamadas de premissas da escola de aprendizado são : 1) A formulação da estratégia precisa assumir a forma de um processo de aprendizado ao longo do tempo, tornando-se formulação e implementação indistinguíveis; 2) as vezes o principal aprendiz é o próprio líder mas em geral o sistema coletivo é que aprende pois na maioria das organizações existem muitos estrategistas em potencial; 3) O aprendizado é de forma emergente de maneira que estimula o pensamento retrospectivo a fim de compreender a ação. As estratégias podem surgir em todo os tipos de lugares estranhos e de maneira incomum. As iniciativas bem-sucedidas criam correntes de experiências que podem convergir para padrões que se tornam estratégias emergentes. Uma vez reconhecidas, estas podem ser formalmente deliberadas; 4) O papel da liderança é de gerencial o processo de aprendizado estratégico, pelo qual novas estratégias podem emergir. Portanto a administração estratégica envolve a elaboração das relações sutis entre pensamento e ação, controle e aprendizado e estabilidade e confiança; 5) A estratégias aparecem primeiro como padrões de passado, mais tarde, talvez, como planos para o futuro e, finalmente, como perspectiva para guiar o comportamento geral (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 202).

#### **2.4.2.4 A escola do poder: A formulação de estratégia como um processo de negociação**

Essa escola caracteriza a formulação de estratégia como um processo de influência que caracteriza o poder e política para negociar estratégias favoráveis a determinados

interesses. A palavra poder, neste contexto, caracteriza o exercício da influência e da esfera econômica. Política, exploração do poder, mesmo que não seja puramente econômica. Nela o papel da liderança e cultura tem uma tendência a ser desprezada bem como a noção de estratégia. A política tem um papel nas organizações, mas também é fonte de desperdício e distorções nas organizações. Introduziu vocabulários como “coalizão”, “jogos políticos” e “estratégia coletiva” e salientou a importância da política na promoção de mudanças estratégicas.

As premissas da escola do poder estão assim caracterizadas: 1) a formulação de estratégia é moldada por poder e política, seja como um processo dentro da organização ou como o comportamento da própria organização em seu ambiente externo; 2) as estratégias que podem resultar desse processo tendem a ser emergentes e assumem mais a forma de posições e meios de iludir do que de perspectiva; 3) o poder micro vê a formulação de estratégia como a interação, por meio de persuasão, barganha e , às vezes, confronto direto, na forma de jogos políticos, entre interesses estreitos e coalizões inconstantes, em que nenhum predomina por um período significativo; 4) o poder macro vê a organização como promovendo seu próprio bem-estar por controle ou cooperação com outras organizações, pelo uso de manobras estratégicas, bem como de estratégias coletivas em vários tipos de redes e alianças (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 249).

#### **2.4.2.5 A escola cultural: A formulação de estratégia como um processo coletivo**

Cultura é tudo aquilo como fazemos as coisas. Na administração, a cultura são as crenças que refletem nas tradições e nos hábitos como também em manifestações mais tangíveis (histórias, símbolos, produtos e edifícios). Representa a força vital da organização.

Principais premissas da escola cultural são: 1) A formulação de estratégia é um processo de interação social baseado nas crenças e nas interpretações comuns aos membros de uma organização; 2) um indivíduo adquire essas crenças por meio de um processo de aculturação ou socialização, o qual é em grande parte tácito e não verbal, embora seja, às vezes, reforçado por uma doutrinação mais formal; 3) portanto, os membros de uma organização podem descrever apenas parcialmente as crenças que sustentam sua cultura, ao passo que as origens e explicações podem permanecer obscuras; 4) Em consequência disso, a estratégia assume a forma de uma perspectiva, acima de tudo, enraizada em intenções coletivas (não necessariamente explicadas). Isso se reflete nos padrões pelos quais os recursos ou capacidades da organização são protegidos e usados para sua vantagem competitiva.

Portanto, a estratégia é mais bem descrita como deliberada (mesmo que não seja plenamente consciente) e 5) a cultura e, em especial, a ideologia não encorajam tanto as mudanças estratégicas quanto a perpetuação da estratégia existente; na melhor das hipóteses, elas tendem a promover mudanças de posição dentro da perspectiva estratégica global da organização (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 256).

#### **2.4.2.6 A escola ambiental: A formulação de estratégia como um processo reativo**

O ambiente, juntamente com a liderança e a organização, é uma das forças que coloca em equilíbrio a visão global da formulação de estratégia. O ambiente é tudo o que não é organização. É o que está do lado de fora. Sua origem é da Teoria da Contingência a qual descreve as relações entre as relações do ambiente e as características específicas da organização. São algumas premissas da escola ambiental: 1) O ambiente, apresentando-se à que às organização como um conjunto de forças gerais, é o agente central no processo de geração de estratégia; 2) durante seu período formativo, a organização molda-se em resposta ao ambiente, mas depois se torna cada vez mais incapaz de reagir a ele; 3) a sobrevivência da organização no longo prazo depende das escolhas iniciais feitas durante o período de formulação; 4) no decorrer do tempo, a liderança torna-se cada vez menos capaz de influenciar o desempenho e a capacidade de sobrevivência da organização e 5) as organizações que sobrevivem às pressões pela sobrevivência acabam aglomerando-se em nichos ecológicos distintos, onde tendem a compartilhar tecnologias, produtos e estilos administrativos semelhantes (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 278).

#### **2.4.3 Natureza de combinação com as outras escolas**

Essa escola é diferente das outras pois ela combina com as outras escolas possibilitando a integração.

##### **2.4.3.1 A escola de configuração: A formulação de estratégia como um processo de transformação**

Existem dois lados dessa escola: Um descreve estados (da organização e do contexto que a cerca) como configurações. O outro descreve o processo de geração de estratégia como transformação. A transformação é uma consequência inevitável da configuração, ou seja, um tempo para coerência e um tempo para mudar (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 290).

As premissas dessa escola abrangem as premissas das outras escolas anteriores e é esse caráter abrangente que distingue a escola da configuração. São elas: 1) Na maior parte das vezes, uma organização pode ser descrita em termos de algum tipo de configuração estável de suas características: para um período distinguível de tempo, ela adota uma determinada forma de estrutura adequada a um determinado tipo de contexto, o que faz com que se engaje em determinados comportamentos que dão origem a um determinado conjunto de estratégia; 2) Esses períodos de estabilidade são ocasionalmente interrompidos por algum processo de transformação – um salto quântico para outra configuração; 3) Esses estados sucessivos de configuração e períodos de transformação podem se ordenar ao longo do tempo em sequências padronizadas, por exemplo, descrevendo ciclos de vida de organizações; 4) Portanto, a chave para a administração estratégica é sustentar a estabilidade ou, no mínimo, mudanças estratégicas adaptáveis marginalmente, na maior parte do tempo, mas reconhecer periodicamente a necessidade de transformação e ser capaz de gerenciar esse processo de ruptura sem destruir a organização; 5) Assim, o processo de geração de estratégia pode ser de concepção conceitual ou planejamento formal, análise sistemática ou visão de liderança, aprendizado cooperativo ou politicagem competitiva, focalizando cognição individual, socialização coletiva ou simples resposta às forças do ambiente; mas cada um deve ser encontrado em seu próprio tempo e contexto. Em outras palavras, as próprias escolas de pensamento sobre formulação de estratégia representam configurações particulares e 6). As estratégias resultantes assumem a forma de planos ou padrões, posições ou perspectivas, ou meio de iludir; porém, mais uma vez, cada um a seu tempo e adequado à sua situação (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 292)

O Quadro das escolas do pensamento estratégico, sua natureza e suas premissas podem ser visualizadas no Anexo A.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 343) citam que “todo processo de estratégia precisa combinar vários aspectos das diferentes escolas” no sentido de agregar e não dividir em relação as várias espécies do processo de estratégia, construindo e melhorando o aprendizado. Em outras palavras, é preciso ter a necessidade da visão do todo não esquecendo ou ignorando as partes.

Duarte e Santos (2011), cita que as ideias concebidas pelas diferentes escolas do pensamento estratégico reconhecem que é importante as pessoas atuarem, individualmente e em grupo, no processo de formação da estratégia organizacional. A partir da produção do conhecimento individual e coletivo, é possível identificar as forças e as fraquezas organizacionais, assim como as ameaças e as oportunidades do ambiente. A aprendizagem individual ou coletiva, a capacidade de a organização lidar com o processo de aprendizagem contínua, a influência da cultura, no que tange à manutenção da estabilidade estratégica e suas resistências às mudanças estratégicas, são aspectos que precisam ser gerenciados, a fim de que gerem novos conhecimentos capazes de reforçar as condições de sobrevivência ou que contribuam para o crescimento da organização e, assim, desenvolvam futuras vantagens competitivas sustentáveis.

No que se refere ao planejamento na Administração Pública, ele é indispensável conforme citado por Paulo (2014, p. 171):

É possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º). No mesmo sentido, a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (art. 166). A intenção do legislador constituinte foi a de reconhecer o planejamento como uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante. [...] O PPA deve promover uma valorização dos aspectos estratégicos da programação, em especial a definição do objeto da política pública, os indicadores que o caracterizam e as metas perseguida para a modificação da realidade.

Nesse sentido, as escolas do pensamento estratégico deverão contribuir para análise do planejamento estratégico na Administração Pública verificando onde cada escola ou parte dela está presente no processo de planejamento e controle. Abordaremos a seguir sobre Estado, Governo e Planejamento Governamental demonstrando a evolução e suas mudanças.

## **2.5 Estado, Governo e Planejamento governamental**

Segundo Dallari (1998) a denominação Estado (do latim status estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em "O Príncipe" de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos

italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente. Relata que, entre as teorias que sustentam a origem do Estado por motivos econômicos, a de maior repercussão prática foi e continua sendo a de Marx e Engels, exposta por Engels numa de suas principais obras, "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado". Além de negar que o Estado tenha nascido com a sociedade, Engels afirma que ele "é antes um produto da sociedade, quando ela chega a determinado grau de desenvolvimento". A evolução histórica do Estado significa a fixação das formas fundamentais que o Estado tem adotado através dos séculos em suas seguintes fases: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno.

Para Bobbio (1982) citado por Areias e Borges (2011, p. 577), o Estado moderno desenvolve-se desde o modelo liberal, o qual passou por diversas transformações históricas, tendo entre seus principais críticos a tradição marxista, com suas igualmente diversas correntes; até os modelos contemporâneos que experimentamos e entre os quais devemos fazer nossas opções teóricas e políticas.

Dallari (1998), relata que a organização das instituições que atuam o poder soberano do Estado e as relações entre aquelas instituições fornecem a caracterização das formas de governo, mas que essa expressão é mais precisa quando se trata de estudar os órgãos de governo, através de sua estrutura fundamental e da maneira como estão relacionados. Alude que a forma de governo mais antiga é a citada por Aristóteles, classificada em três espécies: a realeza, aristocracia e democracia. Mais tarde Maquiavel aponta outras três espécies de governo: o republicano, monárquico e o despótico sendo que nos dias atuais a monarquia e a república ainda são formas de governo. Relata ainda que além da distinção entre monarquia e república, outras classificações podem ser realizadas. Aponta que as relações entre o legislativo e o executivo determinaram a configuração de dois sistemas, o parlamentarismo e o presidencialismo. Mostra que o sistema presidencialista tem sido preferido (nos lugares e épocas) em que se deseja o fortalecimento do poder executivo sem separação dos poderes.

No Brasil, Vieira (2006, p. 1) entende que o modelo de Estado:

configura-se no modelo social e democrático, conforme a Constituição Federal de 1988, mas considerando-se as históricas experiências do Estado de Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal, há diversas tendências em relação à administração pública, algumas das quais não se coadunam plenamente com o modelo de Estado preconizado pela Carta Brasileira. Entende-se que o modelo estrutural de Estado pode ser entendido como o de um Estado Social e Democrático de Direito, e dada a importância para o viés Ambiental e sua interface social e econômica, pode ser também entendido como um "Estado Socioambiental de Direito".

Duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos são planejamento governamental e gestão pública. Segundo Cardoso Junior (2011) o planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano. De outro lado, a gestão, embora seja atividade de gerenciamento cotidiano da máquina pública, é algo que apenas pode fazer sentido estratégico – vale dizer, ser portadora de conteúdos e de orientações que de fato impactem positivamente tanto os processos cotidianos de trabalho como os produtos e os resultados finais da ação estatal – se acoplada ou referenciada adequadamente a diretrizes gerais e atividades concretas emanadas do planejamento governamental. Dito de outro modo, gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto.

Para De Toni (2014, p.4):

o planejamento governamental é por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade. Essa definição supera o marco das teorias administrativas limitadas pela análise de eficiência e eficácia e efetividade, está muito além do debate econômico sobre a mera alocação de recursos e muito além da simples aplicação de modelos gerenciais de bolso e heurísticas econométricas. Em verdade o processo de planejamento governamental, quando autêntico e patrocinado pela alta direção do governo, é a própria essência do ato de governar, de exercício do poder em profundidade. Posto que o plano é, no fundo, uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado. Os cenários resultam de decisões estratégicas tomadas no tempo presente, mais do que meras projeções do passado. É por isso que o planejamento governamental imprescinde de uma abordagem transdisciplinar, polissêmica, que integra vários olhares, sentidos e dimensões sobre uma totalidade concreta e, portanto, contraditória em si mesma, que é o jogo social, a produção das condições de existência de uma determinada sociedade, com suas virtudes e fraquezas.[...] A racionalidade que preside esse conceito de planejamento governamental combina a dimensão burocrática da organização de processos de governo, numa lógica racional-weberiana (a lógica dos meios), com uma lógica política teleológica de governo, mas é a segunda que terá dominância sobre a primeira, não o contrário. Logo o ato de planejar se confunde com o ato de governar, é uma mediação dilemática permanente entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade, entre a *virtú* e a fortuna.

Lopez (2015, p.24) relata que “o planejamento governamental passou a ser uma função inerente ao governo, desenvolvido nos diversos níveis da Administração Pública.”

Portanto, após realizar a abordagem sobre Estado, Governo e Planejamentos trataremos a seguir as mudanças do planejamento governamental no Brasil.

### **2.5.1 Mudanças do Planejamento Governamental ao longo do tempo no Brasil**

Para entender as mudanças do planejamento governamental ao longo do tempo no Brasil, mais especificamente a administração do ensino público federal, faz-se necessário entender a reforma na administração pública e alguns modelos organizacionais, entre eles, o modelo burocrático, gerencial e governança pública.

Secchi (2009, p. 363) relata que entre esses modelos o elemento comum é a preocupação com o controle, sendo que no modelo burocrático as características de formalidade e impessoalidade serve para controlar os agentes públicos, as comunicações, relações intraorganizacionais e a própria organização, como ambiente. Relata ainda que o tipo de relacionamento entre os ambientes internos e externos, à organização pública é um ponto em comum entre modelo gerencial e governança pública. Em relação ao tratamento ao cidadão, no modelo burocrático o cidadão é chamado de usuário do serviço público, no gerencial são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público e na gestão pública são chamados de parceiros ou *stakeholders* com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação. Em relação as quatro funções clássicas de administração (planejamento, organização, direção e controle) a função controle está presente em todos os modelos organizacionais, o planejamento mais na Gerencial, no burocrático a função organização e por último na governança pública a função direção.

Neves (2002, p.22) pressupõe que a passagem de uma Administração baseada no poder ou na burocracia para uma Administração adequada ao novo século pressupõe a adoção de uma postura “gestionária” adaptada à especificidade dos serviços públicos, preocupada com a resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão.

No Brasil, as mudanças na administração pública iniciam em 1930, no governo Getúlio Vargas, saindo de uma administração patriarca para uma administração pública burocrática sendo que uma das mudanças introduzidas foi a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, caracterizando a primeira reforma administrativa, conforme comenta Bresser Pereira (1996, p. 269-294):

Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no



país através da criação, em 1936, do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

De Toni (2014) enfatiza que a trajetória do planejamento governamental pode ser dividida em cinco grandes períodos. O período inicial que vai do primeiro ao segundo Governo Vargas, do início dos anos trinta até meados dos anos cinquenta do século passado. Este período pode ser chamado de nacional-desenvolvimentista. Uma segunda fase que inicia no pós-guerra e vai até o golpe militar de 1964, caracterizada pela integração da economia brasileira à economia internacional, que pode ser chamado de desenvolvimentista dependente.

Com a criação do Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 estabelece na Administração Pública Federal diretrizes para Reforma Administrativa e outras providências como a criação da Administração Direta, Indireta, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações com maior autonomia. As atividades da administração federal listam cinco princípios que são obedecidos com a criação do decreto. São eles: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle sendo o Planejamento composto por cinco instrumentos básicos para a ação governamental: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso.

Um terceiro período que inicia e termina com a origem e falência do regime militar em meados de 1980, denominado de desenvolvimentista autoritário.

O quarto período é o que vai da redemocratização até o final do período das reformas liberais da década de 90, do século passado, denominado de democrático-liberal.

Em 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal novos princípios são introduzidos diretamente a administração pública conforme tratado em seu art. 37 agora com alguns princípios a serem seguidos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Ainda na Constituição Federal no Art. 165, Seção II, Orçamentos, ficam estabelecidos o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais que começam a dar forma ao caminho a ser seguido pela administração pública em todas as suas áreas, inclusive na educação.

Em 1995 inicia-se a Reforma Gerencial da administração pública em substituição a administração burocrática sendo criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Em 1999, já no governo Fernando Henrique Cardoso, cria-se um novo ministério sendo intitulado como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, implementando a Reforma Gerencial, agora utilizando como instrumento o orçamento anual da União e o Plano Plurianual-PPA. Como cita Bresser Pereira (2000, p. 55-72): “Finalmente, o apoio recebido pela reforma junto à alta administração pública revelou uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. Houve, assim, êxito nos três planos da reforma: no institucional, no cultural e no de gestão”.

Finalmente uma quinta e última fase que inicia no século XXI, caracterizada pela retomada das ideias desenvolvimentistas com forte inclusão social e participação societal. Esta fase poderia ser chamada de “desenvolvimentista-societal”. Nela, segundo De Toni (2014, p. 10) três singularidades distinguem a mesma:

A primeira delas é uma preocupação de retomar, pelo menos conceitualmente e na narrativa político-ideológica, as diretrizes desenvolvimentistas baseadas na combinação de dois parâmetros: a consolidação de um mercado interno de massas e a inclusão social. A segunda singularidade é a inserção de práticas mais participativas na elaboração das políticas, materializadas por dezenas de processos consultivos nacionais (conferências) e colegiados tripartites (CDES e CNDI, por exemplo). A terceira e não menos importante é a proliferação de artefatos de planejamento setorial ad hoc, com desenhos organizacionais heterogêneos, que a um só tempo, cancelam a impossibilidade de um planejamento estratégico nacional integrado como um projeto de desenvolvimento nacional, mas que representam, para muitos, a retomada pragmática do planejamento possível.

Araújo (2007, p. 260) relata que a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, assentou-se no reconhecimento do caráter complementar entre a representação política nos moldes tradicionais e a participação popular exercida de forma direta e que a viabilização da participação societal incentivou a instalação de relações mais flexíveis e transparentes, entre o Estado e os diversos atores sociais, tornando possível consequentemente, o estabelecimento de uma forma mais direta de contato entre os cidadãos e as instituições públicas.

“Na década de 1990, as políticas neoliberais ganham força no Brasil, acompanhando o movimento global. Assim, o modelo de Estado Intervencionista perde espaço para uma concepção de intervenção mínima nas questões sociais.” (AREIAS; BORGES, 2011, p. 578).

Quadro 3 – Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro

Fase	Características	Período
I. Nacional Desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento Estatal;</li> <li>• Nacionalismo econômico;</li> <li>• Planejamento econômico-normativo.</li> </ul>	Dos anos trinta até o pós-guerra
II. Desenvolvimentista dependente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento associado ao capital externo - Industrialização acelerada;</li> <li>• Modernização do Estado e da burocracia estatal.</li> </ul>	Do pós-guerra ao golpe militar
III. Desenvolvimentista autoritário	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento autoritário, economicista e normativo;</li> <li>• Lógica do comando &amp; controle;</li> <li>• Planos de Desenvolvimento.</li> </ul>	Nos Governos militares
IV. Democrática-liberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomposição formal das organizações de planejamento</li> <li>• CF de 1988, Início dos ciclos dos PPAs</li> <li>• Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal</li> </ul>	Da redemocratização ao governo Lula I
V. Desenvolvimentista societal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retomada do planejamento com ênfase setorial</li> <li>• Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda</li> <li>• PPAs de Estados e Municípios</li> </ul>	Do governo Lula I até o presente

Fonte: Jackson de Toni (2011, p. 6)

O Quadro 3 demonstra os períodos do Planejamento Governamental Brasileiro iniciado no governo Vargas (anos 30 do século passado), caracterizado pelo Planejamento estatal e econômico normativo com a modernização do estado e da burocracia até o golpe militar. No governo militar, o planejamento torna-se autoritário com lógica de comando e controle, mas apresentando plano de desenvolvimento. Com a redemocratização retorna-se à recomposição formal das organizações do planejamento dando início ao PPAs com a Constituição de 1988. No governo Lula o planejamento torna-se mais setorial com mudanças pontuais no PPAs e maior participação dos Estado e Municípios.

No campo da educação, a Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Os planos estaduais, distrital e municipais devem ser construídos e aprovados em consonância com o PNE (BRASIL, 2016)

Em 14 de abril de 2004 com a criação da Lei 10.861, instituiu-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES que entre as suas finalidades, consta em

especial, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. Para Sobrinho (2010, p.208), como política de Estado, o SINAES deveria ter âmbito nacional e envolver todas as IES, públicas ou privadas, grandes ou pequenas, respeitando o pacto federativo (o regime de colaboração entre o sistema federal e os estaduais), bem como a identidade e as especificidades de cada Instituição.

O Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006 dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino e prevê em seu art.15 a documentação necessária para credenciamento da IES, dentre eles o Plano de Desenvolvimento Institucional, e em seu art. 16. Os dez elementos que deverá conter no PDI.

Em 29 de dezembro de 2008 foi criada a Lei nº 11.892 que instituiu a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, cria os Institutos Federais de Educação e Tecnologia, e em seu art.14, Cap. III o qual promove a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional assegurando a participação da comunidade acadêmica na construção do referido plano.

Nesse sentido o IFTM elaborou o seu primeiro PDI para o período 2009-2013. Posteriormente, em 27 de março de 2014 a Resolução nº 05/2014 dispõe sobre a aprovação da Resolução Ad Referendum nº 96/2013 que versa sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro que tem como principal objetivo nortear o desenvolvimento do IFTM por meio do Planejamento Estratégico, definindo ações e atividades a serem desenvolvidas, bem como a sua missão, visão e valores.

Quadro 4 – Mudanças do Planejamento Governamental ao longo do tempo

Período	Descrição
1930	Transição de uma administração patriarca para uma administração burocrática.
1936	Criação do DAPS- Departamento Administrativo do Serviço Público
1967	Criação do Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 estabelece na Administração Pública Federal diretrizes para Reforma Administrativa
1988	Promulgação da nova Constituição Federal novos princípios são introduzidos diretamente a administração pública conforme tratado em seu art. 37, sendo eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
1988	Ainda na nova Constituição Federal em seu artigo 165 são estabelecidos o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.
1995	Inicia-se a Reforma Gerencial da Administração Pública em substituição a Administração Burocrática com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado –MARE
1999	Já no governo Fernando Henrique Cardoso cria-se o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG
2004	Criação da Lei 10.861 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES
2006	Criação do Decreto 5.773 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e prevê em seu art. 16 o Plano de Desenvolvimento Institucional com os elementos que deverá conter.
2008	Criação da Lei 11.892 que instituiu a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, cria os Institutos Federais de Educação e Tecnologia, e em seu art.14, Cap. III o qual promove a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional assegurando a participação da comunidade acadêmica na construção do referido plano.
2009	Emenda Constitucional 59/2009 – PNE passa a ser uma exigência constitucional com periodicidade de 10 anos.
2014	Criação da Resolução nº 05/2014 dispõe sobre a aprovação da Resolução Ad Referendum nº 96/2013 que versa sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo-IFTM.

Fonte: Elaborada pelo autor

O Quadro 4 caracteriza as mudanças do Planejamento Governamental ao longo do tempo no Brasil, iniciado em 1930 no governo Getúlio Vargas transitando de uma administração patriarca para uma administração burocrática, incidindo em uma reforma administrativa conforme Decreto Lei nº 200 de 1967. Em 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal estabelece a criação do PPA, LDO E LOA, sendo que em 1995 começa transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial com a implantação da Reforma Gerencial da Administração Pública. Na educação, modificações começam a surgir, sendo que em 2004 é instituído o Sistema Nacional de Avaliação da

Educação Superior – SINAES. Em 2006, com a criação do Decreto 5.773, as instituições de ensino superior são obrigadas a implantar o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) onde trata da regulação, supervisão e avaliação das mesmas sendo que em 2008 é criada a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, a qual o IFTM faz parte, exigindo-se também a implantação do PDI. Em 2014 o IFTM, cria a Resolução nº 05/2014 dispõe sobre a aprovação da Resolução Ad Referendum nº 96/2013 que versa sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo-IFTM.

Após a contextualização sobre as mudanças do Planejamento Governamental ao longo do tempo, percebe-se que a Constituição de 1988 cria os instrumentos de planejamento e controle utilizado até o presente momento pela administração pública como PPA, LDO e LOA. Por este motivo abordaremos no próximo item a Legislação desse planejamento com ênfase a partir da promulgação da Constituição de 1988, em seu artigo 165, onde são estabelecidos o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

### **2.5.2 Legislação do Planejamento Governamental**

Calmon e Gusso (2009) retratam que a Constituição de 1988 estabeleceu que a gestão pública orientar-se-ia por meio de três novos instrumentos: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que passaram a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais. O PPA tem vigência ao longo de quatro exercícios financeiros, devendo seu projeto ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e envolve a ativa participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal. Encontram-se especificados no PPA, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não orçamentários, que são alocados nos diversos programas e ações.

Giacomoni (2015) retrata que o PPA é uma das principais novidades do marco constitucional constituindo-se em uma síntese dos esforços do planejamento de toda a

administração pública, com o objetivo de orientar a elaboração dos demais planos e programas do governo bem como o do próprio orçamento anual. [...] O Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, aprovada, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária. [...] A Lei Orçamentária Anual (LOA) é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos de empresa.

Portanto a promulgação da Constituição de 1988, em seu artigo 165 estabelece o Plano Plurianual (estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital), as Diretrizes Orçamentárias (com metas e prioridades da administração pública orientado a elaboração da lei orçamentária anual) e os Orçamentos Anuais (que compreende os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização

para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Com a obrigatoriedade de o Poder Executivo apresentar o seu Plano Governamental, via PPA, no campo da educação, as instituições de ensino público federal estão subordinadas as funções de regulação e avaliação e apresentação do Plano de Desenvolvimento Institucional.

Em 09 de janeiro de 2001, com a aprovação da Lei 10.172, referente ao Plano Nacional de Educação – PNE, os estados, distrito federal e municípios ficaram obrigados a elaborar os seus planos decenais sendo que, em 2014 a nova Lei nº 13.005 de 25 de junho aprova o novo PNE (2014-2024) apresentando suas diretrizes e metas:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Art. 3º As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Conforme Lopez (2015), a identificação de uma instituição de ensino superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver, constitui o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) dessa instituição, conforme define o Decreto 5.773/2006.

Em linhas gerais, a consolidação do Decreto estrutura-se na contribuição da avaliação institucional e faz jus à utilização dos aspectos relacionados ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituindo, designando documentos institucionais para a construção de uma identidade institucional significativa no segmento do ensino superior, onde



se destacam o Projeto Político Institucional (PPI), os Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) e, o mais importante, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (FRANCISCO et al, 2012).

Assim dispõe o Decreto nº 5.773/2006 em seus artigos primeiro e 16º:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

[...]Art. 16. O plano de desenvolvimento institucional deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos:

I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;

II - projeto pedagógico da instituição;

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;

VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto avaliação institucional e de atendimento aos alunos;

VII - infraestrutura física e instalações acadêmicas, especificando:

a) com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificado sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico administrativo e serviços oferecidos;

b) com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações

concernentes à relação equipamento/aluno; e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas; e

c) plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e polos de apoio presencial;

IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Em 2008, com a concepção da Lei 11.892 fica instituída a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, com a criação dos Institutos Federais de Educação e Tecnologia, o qual o IFTM faz parte, e em seu art.14, Cap. III promove a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional.

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e

V - Colégio Pedro II

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

No período 2009-2013 foi elaborado o primeiro PDI do IFTM.

Em 2014, a Resolução nº 05/2014, dispõe sobre a aprovação da Resolução Ad Referendum nº 96/2013 que versa sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo-IFTM:

RESOLUÇÃO Nº 05/2014, DE 27 DE MARÇO DE 2014

Art. 1º - Aprovar a Resolução Ad Referendum nº 96/2013 que versa sobre o do Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro, conforme anexo.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor nesta data.

Uberaba, 27 de março de 2014.

Outro ponto a ser destacado, trata-se do Termo de Acordo de Metas e Compromissos – TAM, celebrado pelo Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação

Profissional e Tecnológica, com os Institutos federais onde são assumidos metas e compromissos dentre elas a eficiência e eficácia (BRASIL, 2016).

Toda essa abordagem sobre a legislação do Planejamento Governamental a partir da Constituição Federal de 1988, especificando a legislação a ser seguida, principalmente pelas Instituições de Ensino Pública Federal, com o advento do PPA, LOA E LDO, criação do Decreto 5.773/2006, Lei 11.892/2008 e Resolução nº 05/2014 que institui o PDI no IFTM o próximo item o enfoque será sobre a importância do planejamento e controle nas instituições de ensino federais.

### **2.5.3 O Planejamento nas Instituições de Ensino Federais**

O planejamento e controle são frequentes em todos os tipos de organizações, sejam elas grandes ou pequenas. Nas instituições de ensino elas também são necessárias. Não são tarefas fáceis pois dependem de conhecimento e muitas das vezes prática para desenvolvê-las.

Meyer Júnior e Meyer (2004, p. 8) descrevem que:

Uma vez que as universidades (instituições de ensino superior) são organizações centradas no conhecimento, cujo trabalho é desenvolvido por profissionais especializados, as técnicas de gestão necessitam ser adequadas a este contexto, caso contrário sua eficácia ficará ameaçada. Esta adaptação exige dos gestores universitários habilidades artesanais para poder implantar um processo de planejamento que orienta o trabalho na organização e, ao mesmo tempo, respeite a autonomia dos indivíduos e grupos presentes na área acadêmica e os motive a produzir e contribuir para a consecução dos objetivos estabelecidos pela gestão universitária.

Para Lopes (1994, p. 45) citado por Athanázio (2010, p. 58) expõe que “a natureza complexa do ensino e de suas instituições (escolas e universidades) dificultam o desenvolvimento do planejamento, mas não fazem dele uma atividade impossível de ser trabalhada. Ele pressupõe um desafio e também uma necessidade aos profissionais responsáveis pela administração do ensino e, para isso, faz-se necessário que desenvolvam um claro conhecimento dos conceitos, pressupostos e metodologias de planejamento, bem como da complexidade das instituições de ensino, ou seja, entender a universidade como organização complexa.”

Rebelo (2004, p. 61) relata que existem alguns modelos de planejamento aparecem com frequência na literatura sobre organizações universitárias, especialmente por organizações públicas e sem fins lucrativos. Alguns planejamentos citados por ele são: a) O modelo de Bryson (1995) proposto para organizações públicas e não lucrativas; b) O modelo

de Arguin (1989) voltado para universidades; c) O modelo proposto pelo Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD, 1995), órgão ligado à Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); d) Modelo de proposto por Meyer Júnior (1988). Apresenta também, de forma resumida das propostas de modelo, conforme quadro 5

Quadro 5 – Propostas de modelos de planejamento estratégico

Etapas	BRYSON	ARGUIN	FORPLAD	MEYER JUNIOR
1	. Estabelecimento de um acordo inicial	. Filosofia e orientação da instituição	Definição da missão	Definição da área de atuação
2	Definição de atribuições	Identificação das tendências do micro e macro ambientes	Análise do ambiente externo	Análise ambiental externa
3	Estabelecimento da missão e valores	Definição dos objetivos gerais para os próximos anos	Análise do ambiente interno	Análise ambiental interna
4	Avaliação do ambiente interno e externo	Formulação das grandes estratégias de desenvolvimento	Elaboração das questões estratégicas	Identificação de valores, expectativas e necessidades dos participantes da organização
5	Definição dos assuntos estratégicos		Elaboração dos projetos que contemplem as questões estratégicas	Integração e coordenação
6	Formulação da estratégia		Elaboração dos planos de ação que detalharão, ano a ano, os projetos realizados	Implementação e acompanhamento
7	Revisão e adoção do plano		Elaboração dos mecanismos de acompanhamento, nos níveis estratégico, tático e operacional	
8	Estabelecimento de uma visão de futuro			
9	Implementação do plano			
10	Reavaliação do processo			

Fonte: Bryson (1995); Arguin (1986); Forplad (1995); Meyer (1988)

Já Araújo Silva e Gonçalves (2011, p. 458) citam que:

No âmbito das instituições públicas, foram identificados os modelos preferidos para formulação e implementação do plano estratégico, a saber: Método Grumbach, Balanced Scorecard (BSC) e Gerenciamento pelas Diretrizes. Os resultados apontam a existência de fortes crenças das equipes

quanto à efetividade da prática regular do “Planejamento Estratégico” no sentido de promoverem melhor alinhamento estratégico geral.

Pode-se afirmar que o planejamento estratégico, realizado de forma participativa, é o instrumento-base mais eficaz para a construção e o desenvolvimento do PDI. Ele promove reflexão, discussão e análise estratégica de dados e informações internas e externas, que possibilitam uma visão mais ampla de toda a instituição, envolvendo, assim, aspectos estratégicos, gerenciais, financeiros, valores humanos e ainda leva a instituição a definir/estabelecer uma visão de futuro. (LOPEZ; COSTA (2014, p.70),

A elaboração do PDI está regulamentada em legislações que começaram a surgir com a instituição da Constituição Federal de 1988, entre elas, a criação do Art. 165 informando que Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o PPA, LDO E LOA norteando o Planejamento Governamental.

Lopez e Costa (2014, p.55) afirma que:

O PDI é um documento que deve conter dados e informações estratégicas, táticas e operacionais da instituição, apresentando proposições numa dimensão estratégica, pois, considerando o seu alcance temporal de cinco anos, não cabe focar no operacional ou na rotina, que se modificam rapidamente e estão voltados a questões muito específicas. O Plano deve resultar de um processo de planejamento estratégico participativo, voltado para a melhoria e para o desenvolvimento institucional.

Conforme Giacomoni (2015), a Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes significadoras para a gestão pública com a criação de novos instrumentos como o PPA e LDO, valorizando o planejamento e obrigando as administrações a elaborarem planos de médio prazo com vínculo a orçamentos anuais criando condições, pela LOA, de inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário.

O Decreto nº5773/2006 também é considerado como instrumento norteador de planejamento. Consolidando o PDI como instrumento norteador do planejamento estratégico e de avaliação institucional das IES, o Decreto Nº 5.773/2006 traz um detalhamento mínimo do que deve constar no documento. Ainda sendo um documento obrigatório, a legislação permitiu que sua construção fosse livre, garantindo às IES o exercício de sua criatividade e liberdade no processo de sua elaboração.

Entretanto, 10 dimensões (eixos temáticos) devem estar presentes, por serem tomados como referenciais das análises a serem realizadas pelo Ministério da Educação (MEC): Perfil institucional; Projeto Pedagógico Institucional – PPI;- Cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e dos cursos (presencial e à distância); Perfil do corpo docente; Organização administrativa da IES; Políticas de atendimento aos discentes; Infraestrutura; Avaliação e acompanhamento do desenvolvimento

institucional; Aspectos financeiros e orçamentários e Anexos, que deve conter o regimento ou estatuto da IES (GALVÃO, 2016, p. 33).

Os Institutos Federais, como todas as instituições de ensino superior, devem ter um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que se constitui em um documento norteador de ações para o planejamento e desenvolvimento institucional. Em cumprimento ao que estabelece a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e as demais medidas legislativas.

O IFTM apresenta seu Plano de Desenvolvimento Institucional, elaborado com base nos dispositivos legais vigentes. O PDI tem como principal objetivo nortear o desenvolvimento do IFTM por meio do Planejamento Estratégico, utilizando para isso uma adaptação da metodologia do Balanced Scorecard (BSC) para estabelecimento dos objetivos a serem alcançados, definindo ações e atividades a serem desenvolvidas tanto no plano acadêmico como administrativo, destacando-se o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), a organização didático-pedagógica e administrativa, o planejamento de oferta de cursos e a infraestrutura (IFTM, 2013).

Após contextualizar o planejamento nas instituições de ensino demonstrando as diretrizes legislativas a serem seguidas até sua implementação, trataremos a seguir sobre o Orçamento por trata-se de um tema de grande relevância juntamente com o planejamento.

## **2.6 Orçamento e Orçamento Público**

O orçamento pode ser definido como um plano dos processos operacionais para um determinado período, como forma representativa dos objetivos econômico-financeiros a serem alcançados pela organização e presentes no ciclo administrativo (planejamento – execução – controle), atento com a prática do programa aprovado pelo planejamento estratégico. [...]. Uma vez adotado torna-se uma ferramenta importante para avaliar o desempenho e as variações entre o resultado atual e o estimado devem ser revisados periodicamente (SOUZA; LUNKES, 2013, p. 28).

Garrison e Noreen (2001) tratam o orçamento como um instrumento que representa os planos da administração para o futuro e de que forma esses planos serão realizados. Sendo o orçamento os planos da administração para o futuro, o controle orçamentário é o método, o procedimento utilizado que verifica, baliza, se tudo está de acordo com o orçado permitindo a

empresa ou instituição adotar a decisão correta bem como identificar e corrigir falhas existentes no controle orçamentário.

Lunkes, Feliu e Rosa (2011) definem que o orçamento é um instrumento essencial no planejamento das atividades das organizações como ferramenta de direção e sistema de controle, fazendo parte de um processo que inicia o planejamento estratégico, sendo que os seus objetivos devem ser alinhados ao planejamento em nível estratégico e tático bem como relacionados ao ciclo administrativo (planejamento, execução e controle). Informa que o orçamento pode concretizar os objetivos do planejamento sob a forma de valor, e que na execução ele orienta as ações e decisões assegurando a eficácia e a propagação dos planos da organização e contribui na avaliação de desempenho, fornecendo componentes para avaliar o resultado e o próprio desempenho.

Frezzatti (2008, p. 46), relata que o orçamento é:

O plano financeiro para implementar a estratégia da empresa para determinando exercício. É mais do que uma simples estimativa, pois deve estar baseado no compromisso dos gestores em termos de metas a serem alcançadas. [...] O orçamento surge como sequência à montagem do plano estratégico, permitindo focar e identificar, num horizonte menor, de um exercício fiscal, as suas ações mais importantes. O orçamento existe para implementar as decisões do plano estratégico.

Considerado como uma ferramenta de gestão primordial no sentido de nortear a organização, aferir o desempenho e motivar o pessoal, o orçamento também é considerado um dos instrumentos essenciais nas etapas de planejamento e controle (SOUZA; LUNKES, 2013, p. 28).

Na Administração Pública o orçamento público também é tema relevante, pois segundo Giacomoni (2010, p. 54), “é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc.”

Para Pires e Motta (2006, p. 16) a trajetória do orçamento público é da época onde o rei ou o imperador era o próprio Estado. Com o crescimento do estado tornou-se necessário uma melhor organização das receitas e despesas, nascendo assim o orçamento público e seu aprimoramento tornou-se uma ferramenta indispensável para as instituições governamentais.

Salvador (2012, p. 5) cita que o “O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses. [...] é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo. ”

Bezerra Filho (2012, p.5) define que o orçamento público se instituiu como uma

ferramenta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal onde:

[...] são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

Já Fortis (2009, p. 125) informa que “muito mais do que instrumento técnico ou ferramenta de alocação, o orçamento é espaço decisório no qual o poder é distribuído entre atores sociais dotados de valores, preferências e projetos específicos.”

Rocha, Marcelino e Santana (2013) relata que:

A concepção do orçamento público é marcada por disputas nas quais os diferentes atores (agências governamentais, políticos, empresas, servidores públicos, grupos sociais, dentre outros) buscam maximizar a satisfação de suas necessidades. Essas disputas, entretanto, tornam-se mais acirradas pelo fato de inexistir metodologia capaz de dar contorno mais objetivo ao processo de decisão na alocação de recursos orçamentários, bem como pelo caráter perpétuo que gozam determinados programas ou despesas incluídas no orçamento em determinado exercício.

Giacomoni (2010) divide a história da evolução conceitual do orçamento público em dois momentos: O orçamento tradicional e o orçamento moderno. No orçamento tradicional, iniciado na Inglaterra, a função principal do orçamento era o controle político sobre os Executivos. Nele o aspecto econômico era considerado como posição secundária onde os tratadistas clássicos considerava a despesa pública como um mal necessário. Como exemplo cita Say (1983, p. 397) que “todos os consumos públicos constituem por si mesmos um sacrifício, um mal sem nenhuma outra compensação que a vantagem resultante para o público da satisfação de uma necessidade.” No Orçamento moderno, também denominado orçamento programa, iniciado no final do século XIX, a sua principal função é servir como instrumento de administração auxiliando o Executivo nas etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. O papel mais relevante a ser cumprido, executado pelo orçamento público é o instrumento de controle, não político, mas econômico. Cita que se a fase é de expansão, cresce a importância do planejamento do orçamento, se contracionista (recessiva) reforça-se a importância do controle. Evidencia-se também que nesse período de evolução entre o orçamento tradicional e orçamento moderno houve também o Orçamento de desempenho ou Orçamento por realizações definido como:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa (GIACOMONI, 2010, p. 58).



Bezerra Filho (2012, p. 11) cita que “no orçamento de desempenho, procura-se saber as coisas que o governo FAZ, e não as coisas que o governo COMPRA. ”

Giacomoni (2010, p. 170) demonstra em um quadro as fundamentais diferenças entre Orçamento Tradicional e Orçamento Moderno (Orçamento-programa)

Quadro 6 - Fundamentais diferenças entre Orçamento Tradicional e o Orçamento-Programa

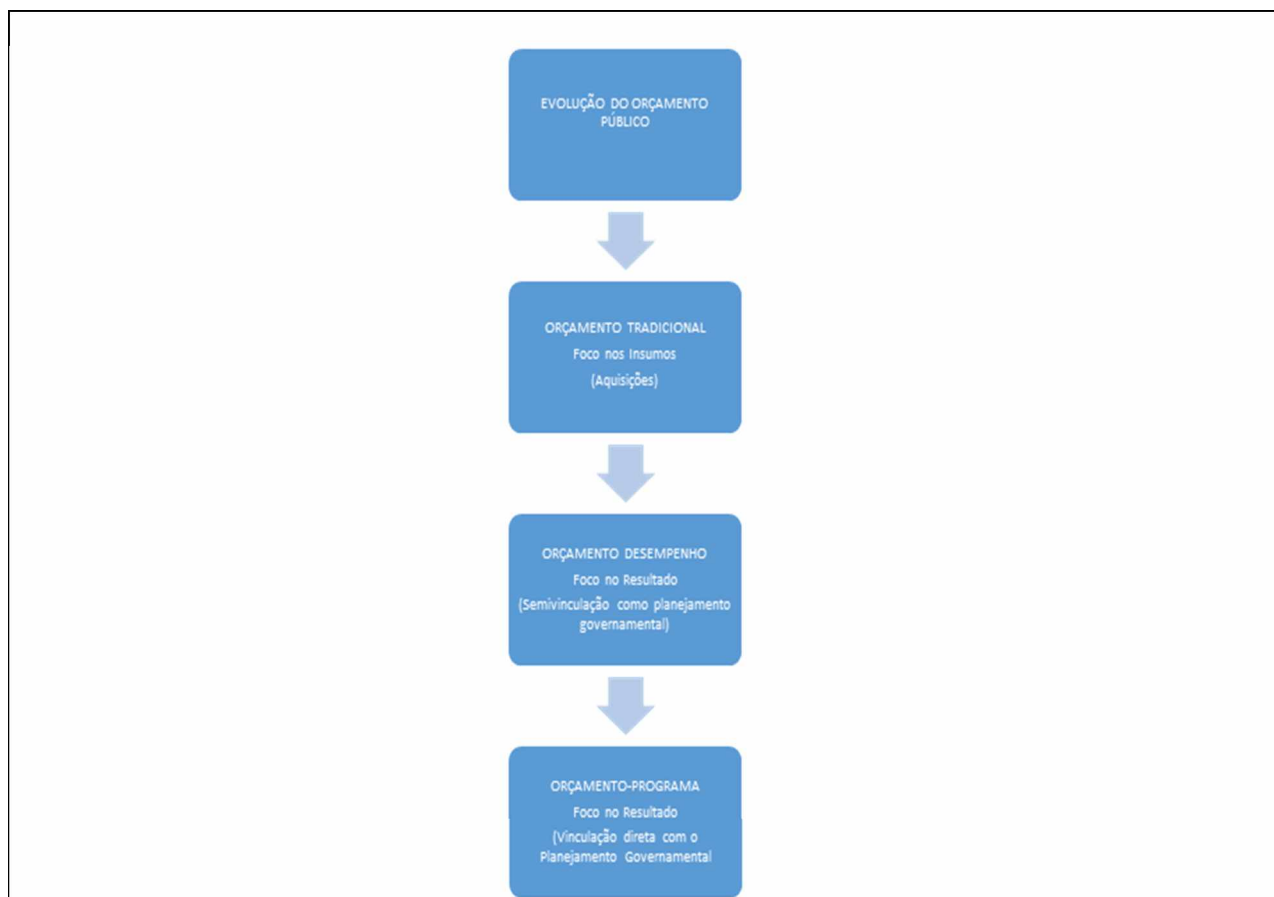
Orçamento Tradicional	Orçamento-programa
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos	6. Principal critério de classificação: funcional-programático
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como os resultados	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8.. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni (2010, p.170)

O Orçamento-programa apresenta um avanço em relação ao Orçamento Tradicional, mas com a necessidade de vencer a resistência às mudanças, típica da administração pública, considerando uma área com muitas tradições. O orçamento passa a ser elo entre o planejamento e a execução visando a alocação do recurso traçada em objetivos e metas, com apresentação de indicadores de medição e controle das ações governamentais.

Bezerra Filho (2012, p.11) também considera uma fase intermediária de orçamento entre o Tradicional e o Orçamento Programa que é o Orçamento Desempenho. A Figura 2 apresenta um resumo da evolução do orçamento público e relata que o atual modelo orçamentário brasileiro apresenta fases de elaboração, aprovação, execução e prestação de contas.

Figura 2 - Evolução do Orçamento Público



Fonte: Bezerra Filho (2012, p.11).

Os conceitos apresentados sobre orçamento na esfera privada e na pública, sua evolução e características do orçamento público nos leva a tratar no próximo item sobre Controle Orçamentário. Trata-se de um instrumento gerencial que deve permitir verificar como estão os resultados em relação ao planejado e realizado pela organização em um determinado período.

## 2.7 Controle Orçamentário e Controle Orçamentário na Administração Pública

Toda organização, seja ela micro ou macro, complexa ou simples necessitam implementar meios de controle em suas áreas administrativas, financeiras, patrimoniais, logísticas, dentre outras, no sentido de conhecer a organização para a tomada de decisões como também evitar e coibir atos ilícitos indesejáveis.

Em relação ao controle orçamentário, Covaleski et al. (2003) apresentam três perspectivas utilizadas no processo do controle orçamentário. A primeira é a econômica, a

qual considera o valor econômico das práticas orçamentárias, tanto para os donos quanto para os colaboradores. A segunda é motivacional, que tenta mostrar quais os benefícios que o controle orçamentário pode trazer à organização. A terceira perspectiva, denominada contingencial, tem como objetivo principal a avaliação do desempenho do controle orçamentário.

Segundo Lunkes (2007), o controle orçamentário pode ser definido como uma função do processo de gestão que, mediante a comparação com as medidas previamente estabelecidas, procura avaliar a atuação e o desempenho dos centros de responsabilidade, com a finalidade de identificar as causas dos desvios, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou retroalimentar as demais funções do processo de gestão, para assegurar que os resultados esperados sejam atingidos.

Esse controle orçamentário também vem sendo utilizado pelo Estado como uma ferramenta de controle.

Na administração pública existe a necessidade de controle orçamentário no sentido de evitar irregularidades na aplicação dos recursos públicos. O processo de controle orçamentário evoluiu juntamente com o processo de planejamento público.

Desde a década de 30, do século passado, com a criação do DASP e a promulgação do Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 são estabelecidas as cinco atividades da administração federal, já inserida a necessidade do controle: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle. O Planejamento deve ser acompanhado a partir desta fase com instrumentos de controle como: orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

A Constituição Federal de 1.988 ainda instituiu controles (externos e internos) conforme consta em sua seção IX, da fiscalização Contábil, Financeira e orçamentária assim redigida. Em relação ao controle externo, será exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União fiscalizando, apreciando, julgando as contas públicas, conforme art. 70 e 71, assim redigidos:

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades (BRASIL, 1988)

Segundo Kronbauer et al (2011), o controle externo revela-se como um componente essencial à manutenção da qualidade institucional de um país, pois é responsável, de acordo

com Meirelles (2007), pela verificação quanto à probidade dos atos da administração, à regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, e à fidelidade à execução do orçamento público.

O controle interno da Administração pública será exercido pelos seus próprios órgãos, seja ele nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como citado no art. 74 da referida Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Ainda na Constituição Federal no Art. 165, Seção II, Orçamentos, ficam estabelecidos o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais que começam a dar forma ao caminho a ser seguido pela administração pública em todas as suas áreas, inclusive na educação.

Outra ferramenta de suma importância dentro do Controle Orçamentário foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para Dos Santos e Alves (2011), a utilização dos orçamentos como forma de estabelecer metas a serem cumpridas pelos gestores nos órgãos públicos ganhou novo delineamento com a implantação da LRF. A lei estabelece procedimentos que visam proporcionar uma ampliação do controle dos recursos arrecadados e desembolsados para o atendimento das demandas públicas. Da mesma forma no que se refere a transparência; ou seja, foi delineada uma série de novos relatórios que buscam demonstrar mais claramente os resultados orçamentários e financeiros, bem como do planejamento dos recursos públicos.

Nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, assegurando a transparência dessa gestão com

divulgação, inclusive por meios eletrônicos e via incentivo a participação popular, conforme consta em seu Capítulo IX, da transparência, controle e fiscalização:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscais e da seguridade social e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Para o êxito do controle interno no setor governamental é necessário, ainda, superar as dificuldades apontadas e promover os ajustes necessários na estrutura, de modo a favorecer a conscientização e o comprometimento dos administradores públicos com o exercício efetivo

da função de controle em suas áreas de competência, estabelecendo-se o elo de integração efetiva entre o órgão central de controle e o organismo público como um todo (SILVA, 2012).

No que diz respeito ao controle nas instituições de ensino, o Decreto nº 5.773/2006 também é um instrumento de controle pois trata da regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação instituindo ao mesmo tempo a necessidade de elaboração de uma proposta de Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. O PDI é uma ferramenta estratégica e as avaliações das instituições são parâmetros para o planejamento com o propósito de cumprir os objetivos e equacionar os problemas existentes.

Marback Neto (2007) cita que a avaliação institucional é um poderoso e imprescindível instrumento gerencial e pedagógico que envolve aferição, revisão e construção. É importante salientar que para essa avaliação e planejamento obtenham sucesso, faz necessária a participação de todos os envolvidos nesse processo, levando a informação a todos no sentido de que haja interesse tanto pessoal como institucional para que não seja somente cumprindo as formas burocráticas que o processo exige, mas que se torne prática produzindo conhecimento para decisões futuras de toda a instituição.

No IFTM com a implantação do PDI, como um documento norteador das ações, o controle passar a ser uma função primordial para exercer o papel de acompanhar o desempenho da avaliação das estratégias e políticas adotadas pela instituição por meio da comparação entre as situações alcançadas e previstas, principalmente quanto aos objetivos, desafios e metas. Ele é destinado a assegurar que o desempenho real possibilite o alcance dos padrões que foram estabelecidos no sentido de identificar problemas, falhas e erros com a finalidade de corrigi-los e de evitar sua reincidência, fazendo com que os resultados obtidos estejam próximos dos resultados esperados. A ferramenta que auxilia no desenvolvimento é o Módulo MPLAN do Sistema de Gestão Integrada do IFTM. O MPLAN é um sistema que tem por objetivo a informatização dos processos administrativos, facilitando, assim, as etapas de planejamento, a execução e o controle sendo que anualmente, serão realizadas revisões de forma a ajustar os desvios entre o planejado e o realizado (IFTM, 2013).

Nesse sentido, o momento nos leva a refletir se o planejamento estratégico e controle orçamentário são realizados, seja por instituições privadas ou públicas. Abordaremos a seguir alguns estudos empíricos, nesse sentido, em instituições privadas, públicas e instituições de ensino.

## **2.8 Estudos empíricos sobre planejamento estratégico e controle orçamentário em instituições públicas**

Na Literatura, o tema planejamento estratégico e controle orçamentário é amplamente divulgado e discutido principalmente no setor de empresas privadas e na esfera pública, mas não sendo comum em Instituições de Ensino, principalmente pública. Assim, encontra-se na literatura trabalhos que analisam o planejamento e controle orçamentário separadamente. Para esse trabalho pesquisou-se nas principais bases de periódicos catalogados no Google Acadêmico artigos empíricos sobre o tema planejamento e controle, nos últimos 10 anos.

Contudo, apesar de existir na literatura discussões separadas entre planejamento e controle, são temas que devem ser analisados em conjunto, conforme já citado ao longo desse trabalho por alguns autores como Welsch (1983, p.21) e Frezatti et al. (2010, p. 386).

Em relação as publicações existentes, referentes às pesquisas realizadas em empresas privadas, a de Lavarda e Pereira (2011) tem como objetivo investigar o processo de tomada de decisão na empresa Royal Ciclo, utilizando o planejamento e o controle orçamentário como uma ferramenta de apoio a gestão. Para isso a empresa é apoiada por um *software* específico sendo que a empresa apresenta flexibilidade para adaptação. Os parâmetros para os próximos 5 anos, e as ações para atingir as metas propostas são definidos entre a diretoria, e os gerentes administrativo, comercial e industrial. A visão, missão e os valores da organização não são compartilhados entre todos os colaboradores, mas somente ao nível de diretoria. O orçamento é consistente com os objetivos estratégicos e o planejamento do caixa está totalmente ligado ao planejamento estratégico mediante metas operacionais. As principais ações que devem ser tomadas pela organização e o tempo para sua execução são definidos a partir da observação do mercado, e em reuniões subsequentes são delimitadas as metas e ações para atingir esse mercado alvo, com a materialização do orçamento. A produtividade na área industrial é medida por funcionário, através de relatórios diários, e nas demais áreas são utilizadas as ferramentas tradicionais, como análise do resultado, indicadores operacionais e financeiros, sendo que na empresa não se utiliza sistemas de medição de performance que envolvia ativos e criação de valor, mas a utilização de ferramentas tradicionais.

Outra pesquisa realizada por Frezatti et al (2011) com 111 empresas tendo como foco principal o entendimento de como o processo estruturado de planejamento, que inclui o planejamento estratégico, o orçamento e o controle orçamentário, estão sendo



utilizado pelas empresas brasileiras nos diversos estágios do ciclo de vida organizacional. Vários estágios da empresa foram avaliados (nascimento, maturidade, crescimento, declínio, rejuvenescimento) demonstrando o seu grau de estrutura no processo de planejamento estratégico, orçamento e controle orçamentário. Os autores concluem que existe correlação entre os estágios do ciclo de vida organizacional e o perfil de formalização do planejamento nas empresas pesquisadas, mas que a existência de orçamento provoca reflexão relevante sobre as possibilidades perdidas por uma organização que não prioriza o processo de planejamento estruturado.

Nas instituições públicas são realizadas pesquisas sobre o tema planejamento e controle orçamentário nas áreas governamentais da União, Estados e Municípios.

A pesquisa realizada por Varela, Martins e Fávero (2012) teve como um dos seus objetivos construir uma metodologia de avaliação de desempenho dos municípios paulistas quanto à eficiência técnica na aplicação de recursos públicos nas ações de atenção básica à saúde. A eficiência técnica é um dos parâmetros de avaliação de desempenho dos gestores públicos no sentido de obter o máximo com menos. Os resultados indicaram que seria possível aumentar, consideravelmente, a quantidade de serviços prestados à população sem a necessidade de novas dotações orçamentárias na maioria dos municípios. Esta pesquisa demonstra que apesar de existir planejamento, o controle foi deficitário, ou seja, falta a integração entre o planejamento e controle.

Em relação as Instituições de Ensino, citamos, em destaque, a pesquisa empírica de Queiroz, Queiroz e Hekis (2011) apresenta um estudo de caso de uma universidade que tem como objetivo apresentar e implantar uma metodologia entre planejamento estratégico e planejamento financeiro procurando evidenciar as etapas para a formulação das estratégias de uma Instituição de Ensino Superior. A metodologia apresentada apresentou eficiência para alcançar os objetivos propostos em uma Universidade possibilitando integrar o planejamento estratégico e o planejamento financeiro e utilizando as seguintes etapas para alcançar os objetivos: a) Definição dos Valores, Objetivos, Visão Estratégica e da Missão da Universidade; b) Análise Ambiental por meio da técnica SWOT e análise do cenário do ensino superior; c) Formulação das Estratégias, Elaboração do Balanced Scorecard e definição de indicadores; d) a elaboração do orçamento alinhado ao planejamento estratégico, considerando os indicadores direcionadores de valor. Com isso a universidade conseguiu implantar um método abrangente no sentido de alinhar a estratégia com a visão organizacional, integrar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e a administração. Ressalta que a definição dos indicadores junto ao BSC e a elaboração integrada junto com o

orçamento possibilitaram estimular esforços para a mensuração de desempenho e motivação dos colaboradores, alcançando assim os objetivos propostos.

Picchiai (2012, p. 36) apresenta o processo de planejamento estratégico da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) onde na tentativa de iniciar o processo, encontrou algumas dificuldades relacionadas à ausência de formação de equipe em assuntos de planejamento e monitoramento dos objetivos e atividades frente ao porte do projeto bem como a falta de estabelecimento de indicadores de desempenho, ou seja, não havia mecanismos para medir se as metas foram atingidas. Em uma segunda etapa, a metodologia adotada viabilizou maiores debates e participação das partes interessadas, utilizou o modelo adaptado do Planejamento Estratégico Situacional definindo dois eixos: Projeto acadêmico integrado e Universidade gerida de forma planejada, participativa e sustentável. Neste modelo, foram analisados os principais pontos fracos da Universidade e construída uma árvore de problemas estabelecendo a relação de causa/ação, inter-relação e hierarquia entre os problemas identificados. Posteriormente foram realizadas reuniões onde havia um acompanhamento dos resultados dos indicadores estabelecidos na fase inicial do planejamento. No eixo definido como “Universidade gerida de modo planejado, participativo e sustentável” o detalhamento dele permitiu a definição das grandes diretrizes do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), considerando os aspectos acadêmicos, organizacionais, ambientais e físicos, que se inter-relacionam caracterizando assim um modelo aberto que permite a construção pela comunidade e a tomada de decisão cabe ao colegiado. Cita também que o grande desafio do processo de elaboração foi o envolvimento efetivo da comunidade nas discussões e no estabelecimento do plano, garantindo com esta ação maior qualidade e legitimidade ao processo. Além disso, as informações do PDI ficaram disponíveis na *homepage* e, com frequência, informações diretas são enviadas para cada membro da comunidade. Todos os membros da Universidade receberam, nominalmente, um livreto, com uma carta do Reitor explicando o PDI. Uma barreira importante enfrentada na execução do processo foi o problema de relacionamento entre os setores, faltando uma definição clara de responsabilidades.

Após apresentarmos alguns estudos empíricos, o próximo tema a ser tratado será o Balanced Scorecard - BSC, um sistema gerencial utilizado por instituições privadas e que começam a ser utilizadas, como modelo, em instituições públicas.

## 2.9 Balanced Scorecard e Balanced Scorecard na Administração Pública

O Balanced Scorecard- BSC é um sistema de medição e gestão criada por Robert Kaplan e David Norton no ano de 1992 em *Harvard Business School* mas que na realidade deixou de ser um sistema de medição e se transformou em um sistema gerencial com o objetivo de traduzir a missão e a estratégia em medidas de desempenho, enfatizando os objetivos financeiros compreendendo os seus vetores e medindo o desempenho organizacional.

Segundo Fernandes, Furtado e Ferreira (2016, p. 218-222):

O BSC é uma metodologia que auxilia na formulação do planejamento e na definição de objetivos estratégicos para as organizações, sejam elas do setor privado ou público [...] é um instrumento capaz de auxiliar o departamento em estudo no desenvolvimento de um planejamento estratégico eficiente, proporcionando uma visão sistêmica da organização e a visualização da estratégia por meio das relações de causa-efeito entre os objetivos propostos.[...] uma metodologia que agrupa uma gama equilibrada de indicadores permitindo aos gestores visualizar a organização sob várias perspectivas ao mesmo tempo, o que possibilita a tradução e a implementação da estratégia. Com esta ferramenta é possível alinhar esforços e objetivos na busca pela melhoria contínua e pela construção de um planejamento eficiente [...] procura traduzir a visão, a missão e a estratégia da organização em objetivos, indicadores, metas e iniciativas sob a ótica de perspectivas diferentes, que se equivalem a vetores ou dimensões, cuja união, consequentemente, dá forma a metodologia.

O Balanced Scorecard está definido em 4 perspectivas, financeira, do cliente, processo interno e aprendizado e crescimento, segundo Kaplan e Norton (1997).

Na perspectiva financeira as medidas financeiras indicam se a estratégia desempenhada pela empresa contribui para o resultado financeiro, via ações adotadas, pois o objetivo normalmente é o lucro.

Na perspectiva do cliente é identificado os segmentos de clientes e mercado o qual a empresa atua e o desempenho das empresas nesse segmento. Nelas estão as medidas de sucesso adotadas nas estratégias os quais resultam dentre eles a satisfação/retenção de clientes, aquisição de novos clientes e lucratividade. Esses resultados podem ser parâmetros de tempo, qualidade e preço.

Figura 3 – A perspectiva do cliente – Medidas essenciais



Fonte: Kaplan e Norton (1997, p. 72)

Na perspectiva do processo interno é analisado como atrair e reter clientes em segmentos alvos de mercado bem como satisfazer as expectativas dos acionistas referentes ao retorno financeiro, revelando duas diferenças do BSC que são: identificar processos novos para atingir os objetivos financeiros e dos clientes e a incorporação de processos de inovação à perspectiva de processos internos. Inclui-se nessa perspectiva de cadeia de valores: Inovação, Operação e Serviço pós-venda.

Enfim, na perspectiva do aprendizado e crescimento os objetivos são os portadores de resultados das três primeiras perspectivas, ou seja, a base. Deve-se investir em pessoal, sistemas e procedimentos caso deseje alcançar objetivos de crescimento financeiro.

Kaplan e Norton (1997, p. 35) relatam ainda que as perspectivas têm sido adequadas em várias empresas e setores do mercado, “mas elas devem ser consideradas um modelo, não uma camisa-de-força [...], mas dependendo das circunstâncias do setor e da estratégia da unidade de negócio, é possível que seja preciso agregar uma ou mais perspectivas complementares”.

Fernandes e Furtado (2016, p. 241) destacam que “O mapa estratégico, portanto, é a representação gráfica do Balanced Scorecard e permite uma visualização da estratégia proposta, por meio dessas relações de causalidade entre os elementos de cada perspectiva.”

O mapa estratégico deve desmembrar a estratégia em temáticas, problemas e oportunidades, vinculando uma das perspectivas às áreas e setores operacionais. Assim, a causa em uma dada perspectiva gera efeito em outra, e assim sucessivamente (KAPLAN; NORTON, 1997).

Mas quando se aborda o tema Balanced Scorecard temos que lembrar que ele não está somente inserido nas instituições privadas e também são utilizados nas instituições públicas.

Segundo Fernandes e Furtado (2016, p. 225) a adoção do Balanced Scorecard vem crescendo constantemente como uma forma de se estabelecer foco, prioridade, racionalização e eficiência dos programas estratégicos de governo. Assim, o BSC firma-se como um modelo de gestão útil para a realidade pública, particularmente, por conseguir estabelecer uma ligação entre a declaração da missão e da estratégia e as medidas de desempenho da operacionalização da organização.

Contudo, Ghelman (2006), informa que sua aplicação na administração pública é um desafio a ser vencido pois trata-se de uma ferramenta que contribui de maneira expressiva na criação de uma cultura de medição e avaliação do desempenho na administração pública, o que contribui para o aumento de sua capacidade de reação perante as necessidades das demandas externas. Lembra também que a administração pública deve se inspirar no modo de gestão das empresas privadas, mas que o objetivo da administração pública é a função social enquanto que a das empresas privadas é o lucro. Na esfera pública deve contemplar medidas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência, pois uma organização pública, para prestar serviços com excelência, precisa realizar a sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possível (eficiência). Em relação a questão financeira o setor público precisa ter um orçamento que torne possível o andamento das suas atividades, lembrando que na administração pública não se busca o lucro, o interesse dos acionistas e sim o atendimento das necessidades da sociedade. Portanto, na área pública é necessário retirar a perspectiva financeira/orçamento do topo e colocá-la na base do BSC. Além de inverter a posição da perspectiva financeira, tirando-a do topo e colocando-a na base dessa relação, faz-se necessário vincular a perspectiva financeira ao aprimoramento da gestão e as dimensões de desempenho focadas na eficiência, eficácia e efetividade pois a perspectiva financeira corresponde ao orçamento e é através deste que uma organização obtém seus recursos.

Após a apresentação do Referencial Teórico com os conceitos e posicionamentos de vários autores sobre Planejamento, Escolas do pensamento estratégico, Planejamento Governamental, Orçamento, Controle, estudos empíricos e BSC, trataremos a seguir da metodologia a ser utilizada na pesquisa.

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção será apresentada a metodologia para este estudo de caso que tem como finalidade descrever e analisar o processo de planejamento e controle orçamentário de uma Instituição de Ensino Pública Federal.

Lakatos e Marconi (2010, p. 274), citam que “o estudo de caso se refere ao levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todos os seus aspectos. ” Os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Utiliza-se o estudo de caso em muitas situações, nas quais se incluem: [...] pesquisa em administração pública[...] estudos organizacionais e gerenciais (YIN, 2001)

Segundo Meirinhos (2010, p. 64);

O estudo de caso é frequentemente referido como permitindo estudar o objeto (caso) no seu contexto real, utilizando múltiplas fontes de evidência (qualitativas e quantitativas) e enquadra-se numa lógica de construção de conhecimento, incorporando a subjetividade do investigador. Poderá ser uma estratégia poderosa quando o contexto é complexo e quando entrecruza um conjunto complexo de variáveis.

Quanto a classificação e os procedimentos da pesquisa, serão descritivos em relação a natureza, objetivo, coleta e análise dos dados.

#### 3.1 Classificação da pesquisa

A natureza da pesquisa é qualitativa e quantitativa, pois segundo Yin (2001) [...] pode-se basear o estudo de caso em qualquer mescla de provas quantitativas e qualitativas. Flick (2012, p. 25) lembra que “é possível combinar a pesquisa qualitativa e quantitativa com o objetivo de compensar as limitações e os pontos fracos de cada abordagem e produzir sinergia entre elas. ”

Lakatos e Marconi (2010, p. 269), relatam que: “No método quantitativo, os pesquisadores valem-se de amostras amplas e de informações numéricas, enquanto que no qualitativo as amostras são reduzidas, os dados são analisados em seu conteúdo psicossocial e os instrumentos de coleta não são estruturados. ”

Quanto ao objetivo esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois o objetivo deste trabalho é avaliar a implementação, eficácia e efetividade dos processos de

planejamento estratégico e controle orçamentário de uma Instituição de Ensino Pública Federal, mais especificamente do IFTM – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro para o período 2014-2106 no quinquênio 2014-2018, tendo como base o planejamento estratégico definido pelos seus objetivos, metas e controles a partir do orçamento.

Andrade (2004) alude que uma pesquisa descritiva tem o objetivo de apresentar as particularidades de situações sem a influência do pesquisador, permitindo sua observação, registro, análise, classificação e interpretação. Yin (2001, p. 111) cita a importância de “desenvolver uma estrutura descritiva a fim de organizar o estudo de caso.”

Em relação à coleta de dados serão utilizados dados primários, especificamente entrevistas, do tipo padronizada, gravadas e posteriormente analisadas. Apesar da ampla discussão do planejamento na comunidade (campi e reitoria), os entrevistados (que são um total de sete) são servidores de direção na reitoria e nos campi.

Segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 278) “a entrevista representa um documento básico para a coleta de dados.” Será do tipo padronizada, ou seja, “quando o pesquisador segue um roteiro previamente estabelecidos. As perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas.” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 279).

Para complementar as informações sobre o planejamento estratégico e controle orçamentário no nível operacional, foram utilizados dados secundários da pesquisa referente a Avaliação Institucional. A pesquisa avaliação institucional, qualifica-se como construção coletiva de conhecimentos geradores de reflexões indutoras da melhoria da qualidade das atividades pedagógicas, científicas, administrativas e de relações sociais estabelecidas no interior da instituição e suas vinculações com a sociedade, conforme anexo C (IFTM, 2017)

Os dados secundários, são caracterizados por múltiplos documentos, obtidos como planilhas de planejamento, o Plano de Desenvolvimento Institucional, Orçamentos Anuais, legislações, documentos fornecidos pela Administração e pesquisas realizadas no sítio da instituição. Yin (2001) relata que: Entre “aqui” e “lá” pode-se encontrar um grande número de etapas principais, incluindo a coleta e a análise de dados relevantes.

Em relação aos dados secundários, múltiplos documentos, Gil (2010, p.121) descreve que “a fontes documentais é imprescindível em qualquer estudo de caso” e que num estudo a determinada organização, mediante consultas de documentos, é possível obter informações referentes à sua estrutura e organização [...] podem auxiliar na elaboração das pautas para entrevistas e dos planos de observações e que dados importantes estarão disponíveis (GIL, 2010)

Enquanto técnica de análise para os dados obtidos em entrevistas (nos níveis de coordenação, direção e pró-reitoria) e de documentos descritivos, como o próprio PDI, serão analisados por meio de análise de conteúdo que segundo Bardin (2011):

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 45).

A análise de conteúdo é uma técnica de análise das comunicações, que irá analisar o que foi dito nas entrevistas ou observado pelo pesquisador. Na análise do material, busca-se classificá-los em temas ou categorias que auxiliam na compreensão do que está por trás dos discursos. O caminho percorrido pela análise de conteúdo, ao longo dos anos, perpassa diversas fontes de dados, como: notícias de jornais, discursos políticos, cartas, anúncios publicitários, relatórios oficiais, entrevistas, vídeos, filmes, fotografias, revistas, relatos autobiográficos, entre outros (SILVA; FOSSÁ, 2015, p.2)

A importância da análise de conteúdo para os estudos organizacionais é cada vez maior e tem evoluído em virtude da preocupação com o rigor científico e a profundidade das pesquisas (MOZZATO; EGRZYBOVSKI, 2011).

Ao final da análise dos dados, eles serão triangulados. “Triangulação: fundamento lógico para se utilizar várias fontes de evidências.” (YIN, 2001, p.98). A triangulação aparece como um conceito comum e importante na metodologia qualitativa e de estudos de caso.

Flick (2012) apresenta a Triangulação como assumir diferentes perspectivas sobre um tema que esteja sendo estudado ou responder as questões de pesquisa sendo que essas perspectivas podem ser fundamentadas por vários métodos ou várias abordagens teóricas. A triangulação deve proporcionar um conhecimento adicional. A triangulação dos dados “consiste na combinação de metodologias diversas no estudo de um fenômeno. Tem por objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do fato estudado.” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 283)

Serão realizadas entrevistas com os servidores classificados como entrevistado 1, entrevistado 2, entrevistado 3, entrevistado 4, entrevistado 5, entrevistado 6 e entrevistado 7 que estão/estiveram envolvidos diretamente no planejamento da instituição, seguindo um roteiro pré-determinado de entrevista em relação ao objetivo do tema procurando responder, de uma forma geral, aos seguintes assuntos : 1) A necessidade e como se deu a implantação do PDI; 2) Os procedimento para realização do Planejamento Estratégico e Orçamento; 4) Os



objetos do MPLAN E MAD LC e qual(is) escola(s) do pensamento foi(ram) adotada(s) no planejamento.

Os dados secundários, são documentos a serem analisados tais como: 1) Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (com seus Catálogos de Objetivos, acompanhamento e histórico de ajustes de metas); 2) Planejamentos referentes aos anos de 2014 -2016 e relatórios de gestão; 3) Orçamentos com a LOA, propostas orçamentárias nos anos 2014-2016 e Manual de Orçamento, 4) Legislações Pertinentes e 5) Sitio da Instituição.

### 3.2 Procedimentos de análise dos dados

Uma vez os dados coletados (documentos, entrevistas e observações) serão organizados, ordenados e transcritos para serem analisados e categorizados, conforme a análise de conteúdo.

Os dados obtidos a partir dos documentos serão analisados e interpretados. As entrevistas serão transcritas na íntegra com identificação dos trechos que estão relacionados com as categorias de análise do trabalho dentro dos objetivos a serem alcançados, no sentido de responder aos objetivos propostos. As observações realizadas nas visitas dos campi e reitoria serão registradas em caderno de campo e posteriormente catalogadas e analisadas. A ligação entre os objetivos da pesquisa, fontes, coleta e análise dos dados, é apresentada no Quadro 7.

Quadro 7 - Pesquisa a ser realizada –

Objetivos específicos	Fonte de Dados	Realização da coleta de dados	Análise dos dados
Descrever e analisar os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário elaborado em 2013 para o período 2014-2018 e identificar dificuldades e facilitadores à sua implementação.	Entrevistas realizadas. PDI Planejamento Relatórios	Entrevistas, Levantamentos documentais, pesquisas no sitio e sistemas de informação internos do IFTM	Análise de conteúdo com a triangulação das fontes de dados utilizadas para atender esse objetivo.
Analisar os processos de elaboração do Orçamento anual;	Documentos (planilhas, proposta orçamentária e manual do orçamento)	Entrevistas, Levantamentos documentais, pesquisas no sitio e sistemas de informação internos do IFTM	Análise de conteúdo com a triangulação das fontes de dados utilizadas para atender esse objetivo
Verificar a eficácia e efetividade do Balanced Scorecard - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM.	Documentos (Planejamento, Relatório de Gestão, Acompanhamento de Metas e Objetivos)	Entrevistas, Levantamentos documentais, pesquisas no sitio e sistemas de informação internos do IFTM	Análise de conteúdo com a triangulação das fontes de dados utilizadas para atender esse objetivo
Propor melhorias após análise dos processos de planejamento estratégico, controle orçamentário e da ferramenta BSC.	Documentos (Planejamento, Relatório de Gestão, Acompanhamento de Metas e Objetivos)	Entrevistas, Levantamentos documentais, pesquisas no sitio e sistemas de informação internos do IFTM	Análise de conteúdo com a triangulação das fontes de dados utilizadas para atender esse objetivo

Fonte: Elaborado pelo autor

Na análise de conteúdo será utilizada a técnica de triangulação de dados (documentos - entrevistas – observação) com o objetivo de validar a pesquisa realizada.

A documentação (PDI, relatórios, planilhas, legislações entre outros), informações oficiais obtidas na instituição, sítios e sistemas de informação serão lidas, separadas, classificadas e interpretadas dentro dos objetivos propostos do estudo de caso. Realizado os estudos da documentação, as entrevistas serão transcritas na íntegra tornando-se unidades de registros a serem, conforme a documentação, analisadas e interpretadas. Além dos documentos e entrevistas, o pesquisador utilizar-se-á de um caderno de campo com anotações das observações que realizou nas visitas aos campi e reitoria. Ao final da pesquisa de campo as observações registradas serão organizadas de acordo com as categorias de análise a partir das quais as informações para análise serão extraídas.

Finalizando as entrevistas, as documentações, observações registradas no caderno de campo, sítios e sistema de informação para se chegar a uma análise dos dados com menor subjetividade do pesquisador e dos agentes envolvidos na pesquisa.

Na sequência, mesmo não sendo objeto de avaliação da qualificação, optou-se por divulgar as análises preliminares dos dados no intuito de apresentar de forma incipiente os dados já coletados e as primeiras análises realizadas para que a banca possa apreciar e realizar as suas contribuições.

## **4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Neste capítulo serão apresentados os dados coletados e as análises dos resultados da pesquisa.

### **4.1. Os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário.**

Nesta seção o objetivo é descrever e analisar os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário elaborados em 2013 para o período 2014-2018 e identificar dificuldades e facilitadores à sua implementação.

#### **4.1.1 O IFTM**

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM), foi criado devido a integração dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e Agrotécnicas e definida como uma "instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampus, conforme a Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Foram constituídos 38 Institutos Federais presentes em todos estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Essa Rede ainda é formada por instituições que não aderiram aos Institutos Federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois Cefets, 25 escolas vinculadas à Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica totalizando 644 campi. Trata-se de uma autarquia com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Oferta educação nos diferentes níveis de ensino e modalidades de cursos, o qual permite ao estudante iniciar seus estudos com ingresso ao ensino médio podendo chegar até aos cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu (especialização) e stricto sensu (mestrado). Tem por finalidade formar e qualificar profissionais no âmbito da educação tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia, bem como realizar pesquisa aplicada e promover o desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, especialmente de abrangência local e regional, oferecendo mecanismos para a educação continuada. Atualmente o IFTM é composto por nove campi (Ituiutaba, Paracatu, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba, Uberlândia e

Uberlândia Centro), dois campi avançado, Campina Verde e Uberaba Parque Tecnológico. Sua reitoria está localizada na cidade de Uberaba, é responsável pela unidade institucional e gestão de recursos financeiros, planejamentos, interesses educacionais, econômicos e culturais da instituição. Possui estrutura administrativa formada pela assessoria de gabinete e Pró-Reitorias de Administração, de Desenvolvimento Institucional, de Ensino, de Extensão e de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação. A Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (PRODIN) tem como competência planejar, implementar, coordenar e acompanhar as atividades e políticas públicas de desenvolvimento institucional com o objetivo de propor estratégias para sua consecução, assessorar a reitoria em relação as ações relacionadas à gestão de pessoas e as atividades de tecnologia da informação e comunicação e o compromisso de articular ações conjuntas com órgãos governamentais e a sociedade civil no sentido de propor soluções inovadoras para as questões relacionadas ao desenvolvimento institucional (IFTM, 2016).

Após descrever como surgiu a instituição IFTM, será apresentado como se deu a elaboração do processo de planejamento estratégico pois o primeiro objetivo específico desta pesquisa é descrever e analisar os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário elaborado em 2013 para o período 2014-2018 e identificar dificuldades e facilitadores à sua implementação.

#### **4.1.2 O processo de planejamento estratégico**

A base do processo de planejamento se inicia com os estudos das legislações pertinentes e documentos governamentais e institucionais, segundo o processo de elaboração do PDI- 2014-2018 apresentado pela PRODIN. Como o Decreto nº 5.773/2006 dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação e em seu art. 16 determina que o Plano de Desenvolvimento Institucional deverá conter pelo menos a missão, objetivos e metas da Instituição (BRASIL, 2006). Portanto, inicia-se o processo de elaboração do PDI 2014-2018 do IFTM.

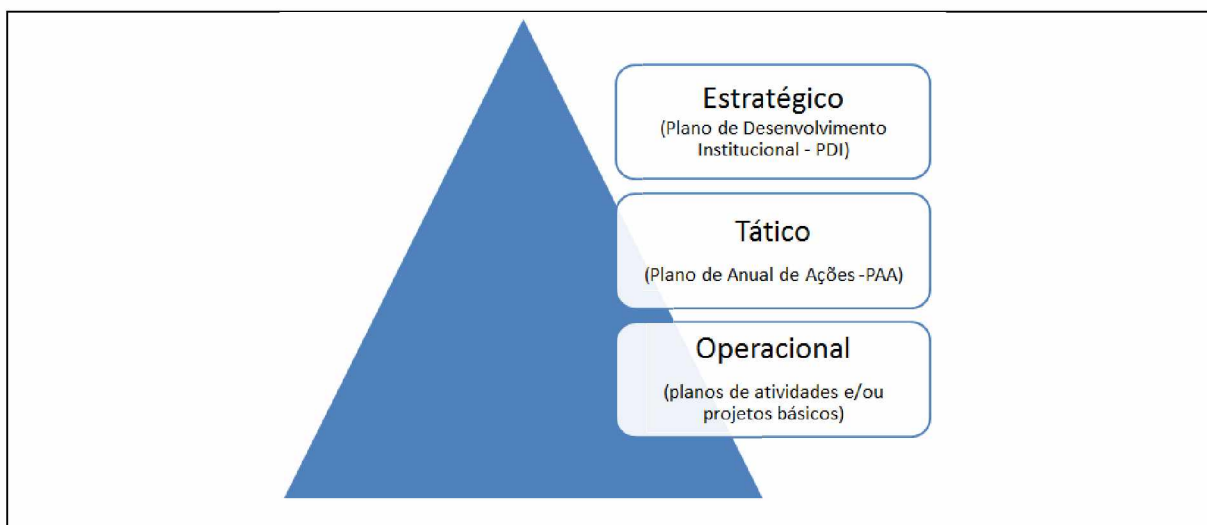
Esse processo é o princípio de um planejamento como instrumento de gestão não somente como uma atividade burocrática, mas sim como referência para tomada de decisão.

Devido a sua natureza regimental, a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional – PRODIN conduz a construção do PDI, sendo a responsável pela articulação, coordenação, acompanhamento e monitoramento do planejamento. A PRODIN elaborou o Manual de Planejamento Estratégico do IFTM, descrevendo as diretrizes e orientações para a elaboração

do PDI. Esse manual é apresentado com o objetivo de fortalecer o atual modelo de gestão, disseminando os conceitos utilizados no processo de planejamento estratégico e inserindo uma ferramenta gerencial que é o Balanced Scorecard – BSC.

No processo de planejamento desenvolvido foram apresentados os três focos da governança corporativa (Estratégico-Tático-Operacional), cada qual com sua representatividade, conforme descrito na figura 4.

Figura 4 – Governança Corporativa



Fonte: Processo de elaboração do PDI (2013)

Foram instituídas as Comissões de Trabalho (Central, Local e Pedagógica) responsáveis pela condução do processo, a sistematização dos planos e organização para validação dos mesmos. Elas são formadas pelos três segmentos existentes na Instituição (docentes, técnico-administrativos e alunos) com a finalidade de assegurar a participação de todos nesse processo, conforme caracterizadas na Quadro 8 – Comissões.

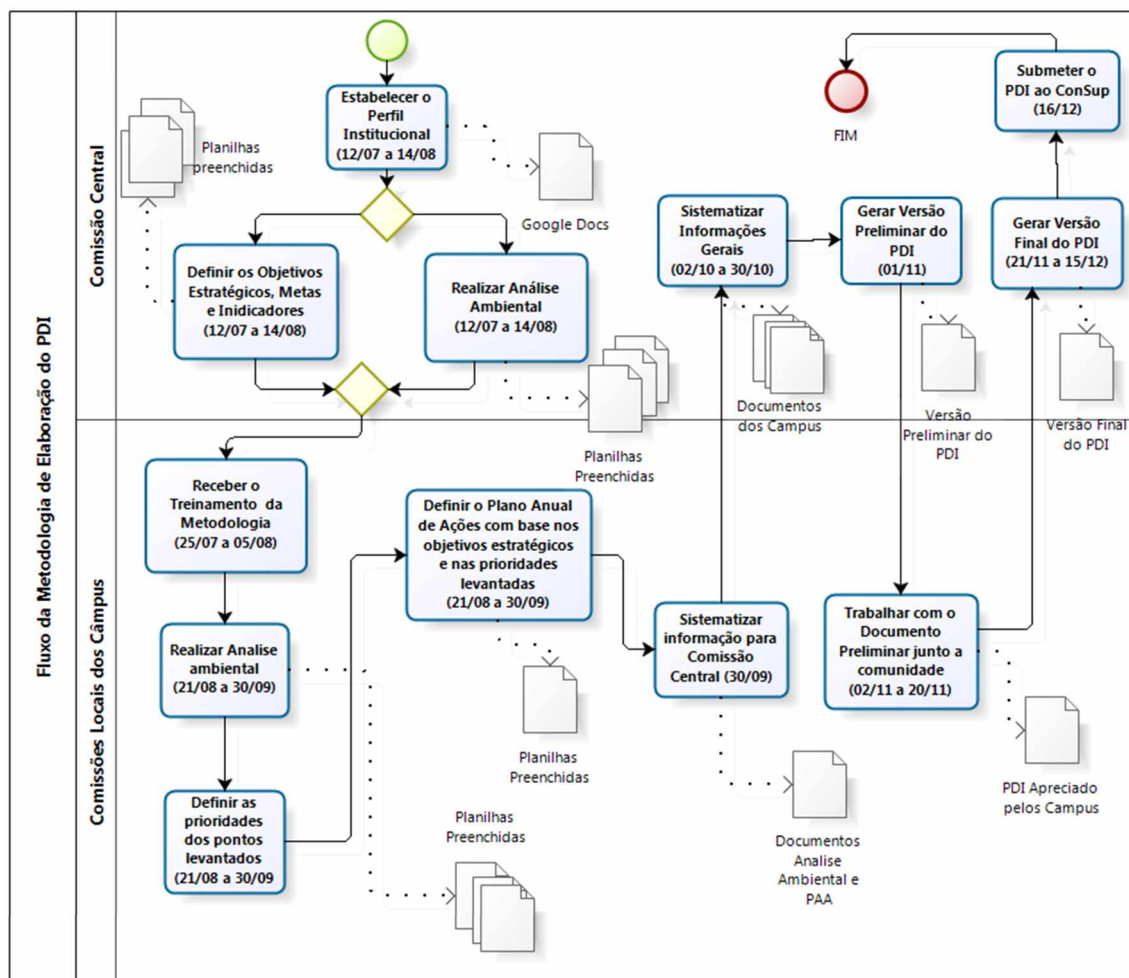
Quadro 8 – Comissões

Comissões	Responsabilidade	Participantes	Atribuições
Central	Acompanhar e monitorar todas as ações, eventos e etapas da elaboração do PDI	Reitor; Pró-Reitor de Ensino; Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação; Pró-Reitor de Extensão; Pró-Reitor de Administração; Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional; Diretores Gerais dos <i>campi</i> ; Representante do Gabinete do Reitor.	Divulgar o cronograma geral das atividades do processo de discussão e construção do PDI junto aos <i>Campi</i> ; Solicitar e receber as informações dos <i>Campi</i> , dentro do prazo estipulado no cronograma geral das atividades; Sistematizar a Versão Preliminar do PDI e enviá-la às suas respectivas Comissões Locais, para que procedam à apreciação do documento; Elaborar e apresentar ao Conselho Superior, o documento final do Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal do Triângulo Mineiro – 2014/2018.
Local (campi)	Responsável pela condução, coordenação e recebimento das propostas da comunidade local,	Representantes dos segmentos discentes, docentes e técnico administrativo	Coordenar e orientar os trabalhos de discussão do PDI, pautados nos documentos norteadores; Divulgar o cronograma geral das atividades do processo de discussão e elaboração do PDI no <i>campus</i> , conclamando a comunidade a participar; Criar estratégias que garantam ampla participação da comunidade; Elaborar o Plano do <i>campus</i> ; Encaminhar o Plano do <i>campus</i> à Comissão Central.
Temática (Pedagógica)	Responsável pela condução das atividades relativas à elaboração do Plano Pedagógico Institucional	Composição a cargo das Pró-Reitorias de Ensino, Pesquisa e Extensão	Coordenar e orientar os trabalhos de discussão do PPI, pautados nas Políticas Institucionais de Ensino, Pesquisa, Extensão e Responsabilidade Social; Divulgar o cronograma geral das atividades do processo de discussão e elaboração do PPI; Elaborar o Plano Político Pedagógico do IFTM; Encaminhar o PPI à Comissão Central.

Fonte: Processo de elaboração do PDI (2013)

Implantou-se uma metodologia de trabalho definindo os objetivos de cada área deste PDI, conforme fluxograma (Figura 5) e quadro do Plano de Ação (Quadro 9), demonstrando o passo a passo dessa construção, no ano de 2013. No fluxograma observa-se as funções das comissões com as respectivas datas das execuções de cada etapa. O Plano de Ação além das datas e execuções de cada etapa demonstra quais são as pessoas responsáveis por cada ação.

Figura 5 – Fluxograma das etapas de elaboração do PDI.



Fonte: Processo de elaboração do PDI (2013)

Quadro 9- Plano de Ação para construção do PDI 2014-2018

O quê?	Quem?	Quando?
Adequação do Manual de Planejamento Estratégico	Luciana/Mauro	Até 09/07
Adequação do Roteiro de Elaboração do PDI	Luciana/Mauro	Até 09/07
Adequação das planilhas eletrônicas	Mauro/TI	Até 09/07
Apresentação para a comissão central	Comissão Central	10/07
Definição da primeira versão do Perfil Institucional	Comissão Central	12/07 a 14/08
Realização da análise SWOT; Definição de objetivos, metas e indicadores	Pró - Reitorias	12/07 a 14/08
Divulgação da ideia do PDI para a comunidade	Mauro/Rose	12/07 a 30/09
Formação das Comissões de Trabalho nos campi	Diretores Gerais dos Campi	11 a 31/07
Treinamento das Comissões de Trabalho	Mauro/Luciana	05/08a 09/08
Consolidação das informações das Pró-Reitorias	Comissão Central	21/08
Realização da análise SWOT; Definição de ações	Comissão Local	23/08 a 30/09
Elaboração dos tópicos do PDI (PPI, Organização Didático-Pedagógico e etc.)	Pró-Reitorias	23/08 a 30/09
Recebimento dos planos de ação dos campi	Comissão Central	01/10
Sistematização da versão preliminar do PDI	Comissão Central	02 a 30/10
Encaminhamento da versão preliminar do PDI aos campi	Comissão Central	01/11
Validação da versão preliminar do PDI	Comissão Local	02/11 a 20/11
Retorno à comissão central para envio ao Conselho Superior	Comissão Local	21/11
Aprovação pelo Conselho Superior	Conselho Superior	16/12

Fonte: Processo de elaboração do PDI (2013)

O fluxograma e o plano de ação do PDI foram desenvolvidos a partir de meados de julho de 2013 com a adequação do Manual do Planejamento Estratégico, criação de comissões e realizações de análises, passando por várias versões do PDI até a sua aprovação pelo por *Ad Referendum* nº96/2013 e aprovado na Resolução nº05/2014 de 27 de março de 2014 pelo Conselho Superior do IFTM.

#### 4.1.3 Apresentação do PDI

O PDI do IFTM no período 2014-2018 tem como principal objetivo nortear o desenvolvimento do IFTM por meio do Planejamento Estratégico, definindo ações e atividades a serem desenvolvidas tanto no plano acadêmico como administrativo, destacando-se o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), a organização didático-pedagógica e administrativa, o planejamento de oferta de cursos e a infraestrutura. Pelo Planejamento Estratégico foram definidos objetivos e metas a serem alcançados, utilizando uma adaptação do Balanced Scorecard – BSC, com critérios mensuráveis que possam ser medidos por indicadores obtendo os resultados que serão avaliados na fase de controle. O mapa estratégico (Figura 12) demonstra os objetivos com as perspectivas de valor (alunos, pessoas, infraestrutura e inovação, processos internos, orçamentária e financeira), cada qual com suas metas e indicadores, além da missão, visão e valores.



O PDI, conforme relato do entrevistado 3, trata-se de um documento desenvolvido por “várias mãos” pois houve ampla discussão pelos envolvidos conforme consta em seu corpo. “Após o levantamento de objetivos e metas efetuado por meio das unidades estratégicas em conjunto com os campi, foram definidos os objetivos estratégicos por perspectivas conforme apresentados” (IFTM, 2013, p. 22).

#### **4.1.4 Controle Orçamentário**

Para que o processo de planejamento flua eficientemente, o IFTM conta com um módulo dentro do Sistema Integrado de Gestão (ERP) denominado MPLAN-OF (Módulo de Planejamento, submódulo de orçamento). O MPLAN-OF, embora já sendo utilizado, reitera-se, encontra-se em fase desenvolvimento e interagirá com outros módulos do ERP (licitações, gestão de contratos, almoxarifado e financeiro, para citar alguns) de tal modo que mecanismos de controle possam contribuir para a plena execução orçamentária (IFTM, 2013, p. 175).

No processo de Planejamento Estratégico, a Função Controle e Avaliação exerce o papel de acompanhar o desempenho da avaliação das estratégias e políticas adotadas pela empresa e do sistema, por meio da comparação entre as situações alcançadas e previstas, principalmente quanto aos objetivos, desafios e metas. A ferramenta utilizada para o desenvolvimento e controle das ações é o Módulo de Planejamento – MPLAN que tem por finalidade a informatização dos processos administrativos nas etapas de planejamento, execução e controle (IFTM, 2013, p. 42).

Ele foi desenvolvido para que os servidores do IFTM registrem suas demandas, vinculando-as aos centros de custos os quais têm a prerrogativa de efetivar o planejamento. Trata-se de um módulo do sistema integrado de gestão do IFTM, que futuramente comunicará com os módulos de planejamento, licitação, almoxarifado, patrimônio e financeiro, disponibilizando aos gestores e servidores do IFTM acesso as informações importantes para tomada de decisão.

Após descrever como surgiu o IFTM, como se deu a elaboração do processo de planejamento estratégico, controle orçamentário, e o plano de desenvolvimento institucional, o próximo tópico será a análise dos resultados.

#### 4.1.5 Análise dos resultados

Com as publicações das Leis e Decretos já mencionados no decorrer dessa dissertação, entendemos que, nesse primeiro momento, trata-se de uma condição imposta, instituída. Uma decisão governamental *top-down* que deve ser acatada pelas instituições de ensino federais. Frezzatti (2013) cita que um o processo de planejamento pode ser estruturado a partir de uma perspectiva *top down*, ou seja, definido ou dimensionado a partir das decisões do topo da pirâmide. Nesse caso, o topo da pirâmide é o Governo Federal. A partir daí o IFTM iniciou o processo de planejamento da instituição e a PRODIN encarregada de conduzir a construção do PDI.

Como podemos verificar, a PRODIN ao iniciar os seus trabalhos criou o Manual de Planejamento Estratégico (anexo f) tendo como referência a gestão de governança corporativa apresentando a sua representatividade nos planos estratégico, tático e operacional. Criou também o plano de ação (Quadro 9) caracterizando o que seria realizado, quem participaria desse processo e o prazo estipulado. Instituiu as comissões com suas responsabilidades, participantes e atribuições. O fluxograma (Figura 5) demonstra todas as etapas da elaboração do PDI e, portanto, nota-se claramente o envolvimento de toda a comunidade IFTM na construção do PDI. O pesquisador observou na realização desse processo o que diz 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.” Observou-se que o planejamento apesar de implantando pela PRODIN começa a se descaracterizar da perspectiva *top-down*, iniciando um processo de planejamento colaborativo realizado a várias mãos. Vale ressaltar neste momento a fala do entrevistado 3 sobre essa realização: “...essa construção, foi bastante coletiva devido ao envolvimento de toda comunidade, até porque um documento como esse ele tem que ter a participação de toda a comunidade no IFTM. Nós trabalhamos com comissões, existe uma comissão central que definia um plano de trabalho, a partir dessa comissão central nós tínhamos comissões nos campi, para que pudessem em função de uma metodologia criada estabelecesse oportunidade para toda a comunidade poder opinar em relação aos objetivos e as metas a serem alcançadas pelos seus campi”

No processo desenvolvido nota-se a utilização de metodologias e teorias da administração tais como planejamento, controle e tomada de decisão. Dentro do planejamento estratégico desenvolvido pelo IFTM, observam-se algumas características das escolas do

pensamento desenvolvidas por Mintzber, Ahlstrand e Lampel (2010) nas quais o processo transita dentre elas e descritas no quadro 10.

Quadro 10 – Trânsito do planejamento do IFTM nas escolas do planejamento estratégico.

<i>Escolas</i>	Premissas das escolas	Observações
Poder	1. A formulação da estratégia é desenhada por poder e política seja como um processo na organização ou como o comportamento da organização em seu ambiente externo.	Com a criação da Lei 11.892/2008 e Decreto nº 5.773/2006.
Design	2. A estratégia é racional e não intuitiva, aprendida formalmente; 3. A responsabilidade da estratégia é do executivo principal ou alta gerência que a qual monitora o planejamento, orçamento e controle por meio de sistemas elaborados.	Até o momento em que a PRODIN executa a criação do Manual e Plano de ação do planejamento
Planejamento	1. As estratégias resultam de um planejamento formal, realizadas em fases distintas e formuladas por checklist e apoiada por técnica; 2. A reponsabilidade de todo o processo é do executivo principal, mas a responsabilidade da prática da execução está com os planejadores; 3. Devem ser explicitadas para que possam ser implementadas com atenção ao objetivo, programa, planejamento.	Ainda na PRODIN, mas já caracterizado pelas criações das Comissões e treinamento dos envolvidos.
Aprendizado	1. A formulação da estratégia precisa assumir a forma de um processo de aprendizado ao longo do tempo, tornando-se formulação e implementação indistinguíveis; 2. O líder pode ser o principal aprendiz, mas o coletivo (a organização) é o que mais aprende devido as muitas estratégias em potencial; 3. O aprendizado é o que estimula o pensamento a fim de compreender a ação; 4. O papel da liderança é de gerencial sendo que novas estratégias podem surgir. A administração estratégica envolve a relação entre pensamento e ação, controle e aprendizado e estabilidade e confiança; 5. As estratégias surgem como padrão de passado, depois como plano para o futuro e finalmente como perspectiva para guiar o comportamento geral.	Caracterizado na elaboração do planejamento, plano de ação e PDI.

Fonte: Dados da pesquisa

Nas entrevistas realizadas com seis membros que ocupam cargo de gestão no IFTM, foram questionados sobre o transito nas escolas do planejamento (Quadro 11).

Quadro 11 – Respostas dos entrevistados

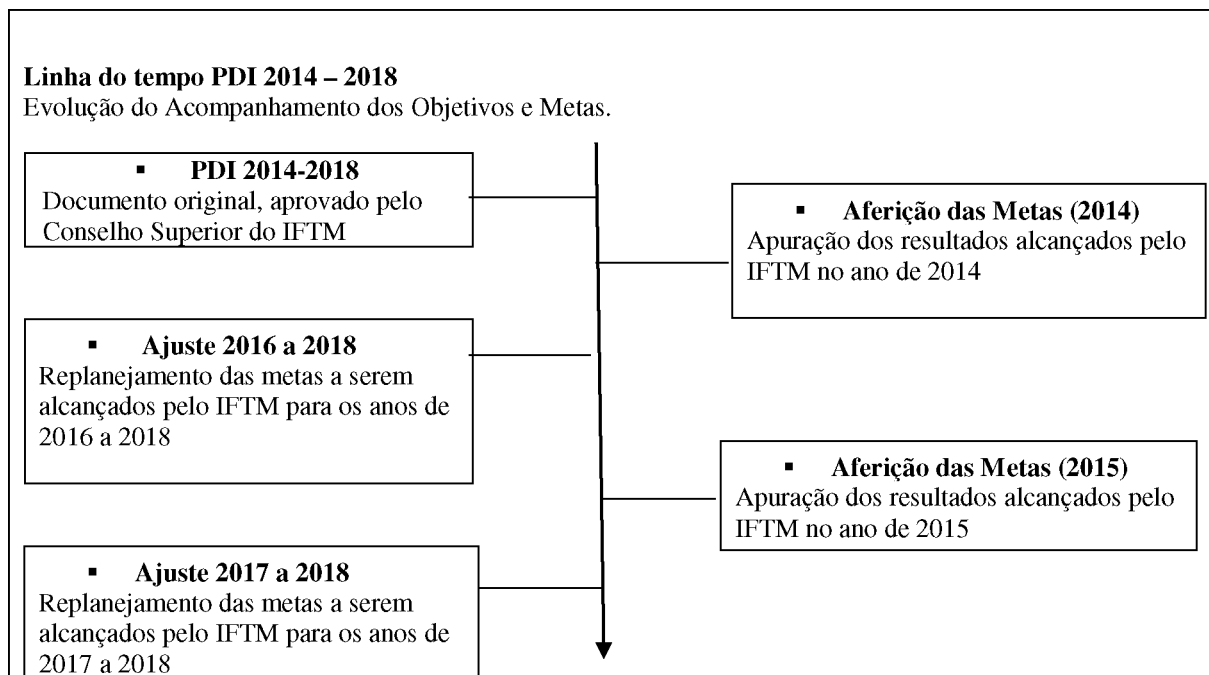
Escolas	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5	Entrevistado 6
Poder	“Tem questões máximas que não tem como fugir, pois, foram definidas externamente. Por exemplo, as metas, indicadores definidos com o MEC... De toda forma há uma influência do poder externo.”	“Muito baixo”	“De maneira alguma”	“Encaixa no micro.”	“Não. De jeito nenhum”	“Não deixa de ter um pouquinho”
Design	“Contempla alguns aspectos. Por exemplo, utiliza de uma abordagem racional, mas não é totalmente prescritiva”	“Muito baixo”	“Algumas coisas... parcialmente.”	“É feita por eles lá (Reitoria)”	“Não. Não é tão simples assim não”	“Parcialmente”
Planejamento	“Acredito que não, principalmente a responsabilização. Eu acho que há uma distribuição dessa responsabilização.”	“Está dentro, mas eu posso dizer que na totalidade ainda não...”	“Sim.. bem mais próxima..”	“Isso é o que eles (Reitoria) estão tentando fazer.”	“Estamos mais para esse lado. Não que esteja totalmente mas se aplicaria mais”	“Acredito que sim”
Aprendizado	Sim, até o plano estratégico que adotou-se., sensibilizou a comunidade, fez treinamento, explicou...”	“Essa é a proposta... a visão é bem próxima disso”	“Muito próximo ao que eu penso”	“Está dentro do aprendizado. Tem aprendido muito”	“Não. Acho que não se aplica muito a nós”	“Sim”

Fonte: Dados da pesquisa

Analisando o quadro 10, observa-se que: a) na Escola do Poder, Design e Aprendizado – A maioria dos entrevistados visualizam que de alguma forma estão instituídas; b) na Escola do Planejamento – todos foram unânimes de que essa escola está instituída. É importante salientar que o entrevistado 5 foi o que mais discordou ou o que menos percebeu a existência das escolas do pensamento.

Verifica-se que o planejamento estratégico está consolidado com a apresentação dos seus relatórios de acompanhamento de metas e ajustes conforme a linha do tempo apresentada (Figura 6) e que os prazos (Quadro 9) e fluxograma (Figura 5) elaborados foram cumpridos.

Figura 6 – Linha do Tempo -2014-2018



Fonte: IFTM (2016)

Ao descrever e analisar todo o processo de implementação procurou-se observar quais os facilitadores e dificuldades encontradas pelo pesquisador:

a) Facilitadores:

Nº	Facilitadores	
1	Manual de Planejamento Estratégico	Anexo F
2	Plano de Ação	Quadro 9
3	Processo adotado	Figura 10

b) Dificuldades:

Nº	Dificuldades	
1	Prazo na implementação	Conforme plano de ação (Quadro 9) o período para criação de um planejamento, formação de comissões, treinamento e apresentação do PDI foram de apenas 5 meses.
2	Aceitação dos gestores (Reitoria e <i>campi</i> ) - Mudança de Cultura	Conforme resposta do entrevistado 3 – “..eu fui presidente dessa Comissão Central e na primeira reunião que nós fizemos com todos os gestores da época, os pró-reitores, os diretores dos campi eu trouxe uma metodologia do IFTI, que é do fórum de desenvolvimento institucional e eu apresentei uma metodologia diferente daquilo e nossa causou-se uma certa dificuldade em aplicar, mas é normal é

		muito tranquilo em relação a isso. Eu estou falando assim, nós tivemos que mudar um pouco os rumos da forma de elaboração para que a gente tivesse um sucesso maior, então quando eu trouxe uma metodologia para discussão, houve muitos debates, muito embate, eu sai da reunião bastante frustrado...”.
--	--	---

Após apresentar os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário que resultou no PDI com seus objetivos, metas, sua estrutura e realizar a análise dos dados, destaca-se que abordaremos a seguir, dentro do objetivo específico, o processo de elaboração do Orçamento Anual. A Perspectiva Orçamentária e Financeira, com os seus objetivos de aprimorar o processo de planejamento orçamentário e aperfeiçoar a execução dos recursos orçamentários, será, dentro do mapa estratégico 2014-2018 o foco do desenvolvimento de nosso trabalho no próximo tópico.

#### **4.2 Análise do processo de elaboração do orçamento anual**

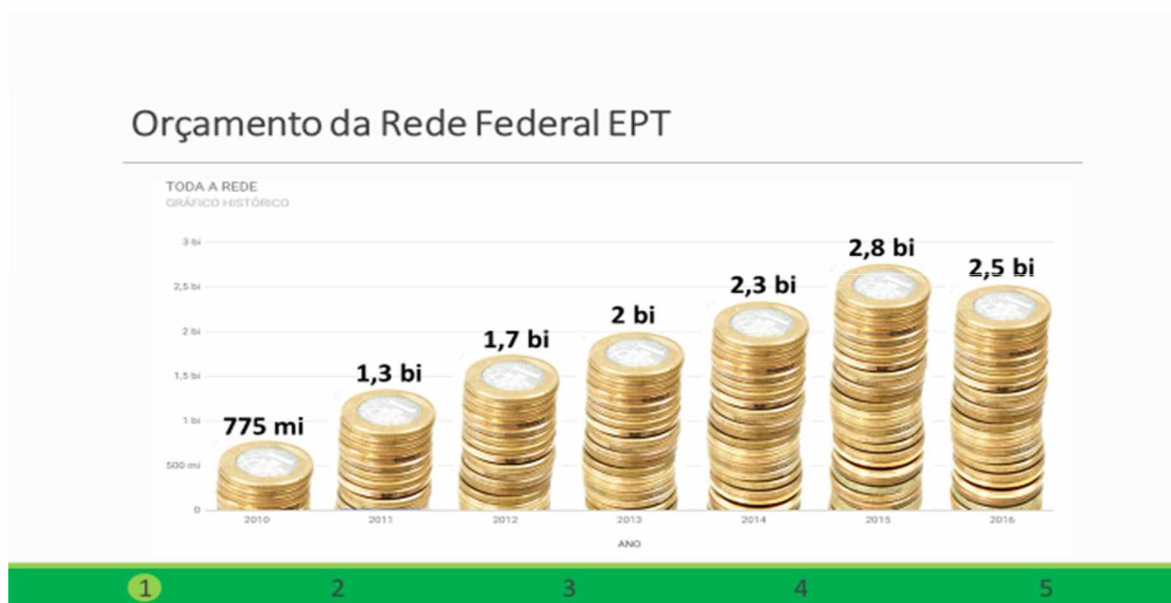
Na administração pública, o orçamento tornou-se um dos principais instrumentos conforme consta na constituição de 1988 em seu Art. 165, Seção II, Orçamentos, estabelecendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais começando a dar forma ao caminho a ser seguido pela administração pública em todas as suas áreas, inclusive na educação. O valor aprovado na LOA representa o que se deve gastar naquele ano pois nela deverá conter todas as receitas e despesas das instituições mantidas pelo governo federal, inclusive as dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

O sistema de planejamento e de orçamento federal é de grande envergadura e razoável complexidade, envolvendo, como agentes, a Secretaria de Orçamento Federal - cuja competência é, dentre outras, coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social, os Órgãos Setoriais, que desempenham o papel de articulador no âmbito da sua estrutura, coordenando o processo decisório no nível subsetorial, Unidade Orçamentária, que, por sua vez, tem o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas

Unidades Administrativas, tendo em vista a consistência da programação do órgão (IFTM, 2013)

Apresentamos, conforme figura 8, o gráfico que representa o histórico dos orçamentos anuais destinados aos IF's desde 2010 até 2016.

Figura 7 - Histórico dos Orçamentos Anuais

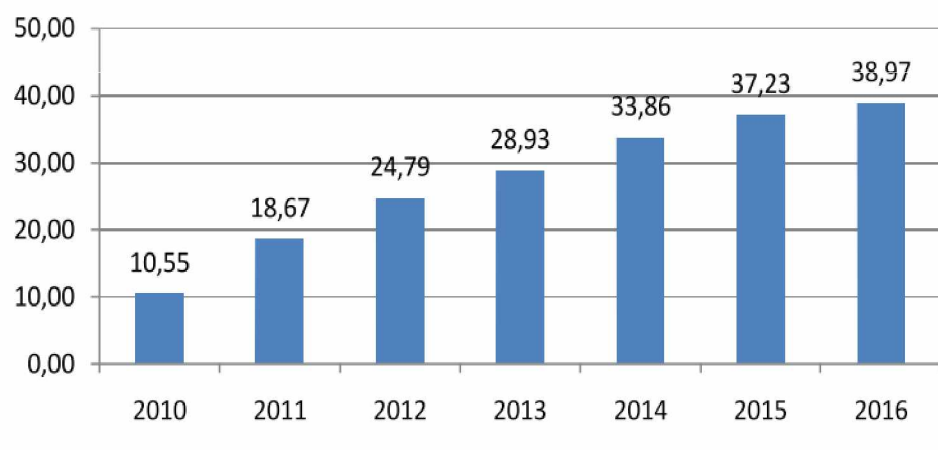


Fonte: Manual do Orçamento (2016)

Desde 2009 realiza-se o Fórum de Pró-reitores de Administração, criado ao CONIF – Confederação dos Institutos Federais onde são apresentados os cálculos realizados pela Matriz CONIF, extraídos do Sistec, servindo de dados básicos para distribuição dos recursos entre os campi dos Institutos Federais (IFTM, 2016)

Os valores destinados ao IFTM estão representados na figura 8.

Figura 8 – Orçamento IFTM



valores em milhões de reais

Fonte: Manual do Orçamento (2016)

Cumpre-se aí a Lei de Orçamento Anual (LOA) pois estão previstos as receitas e despesas dos órgãos e demonstrado a disponibilidade orçamentária do IFTM e nesse cenário, adequar os créditos orçamentários ao planejamento ajustando-os da melhor forma para o funcionamento do IFTM.

#### 4.2.1 – O ORÇAMENTO NO IFTM

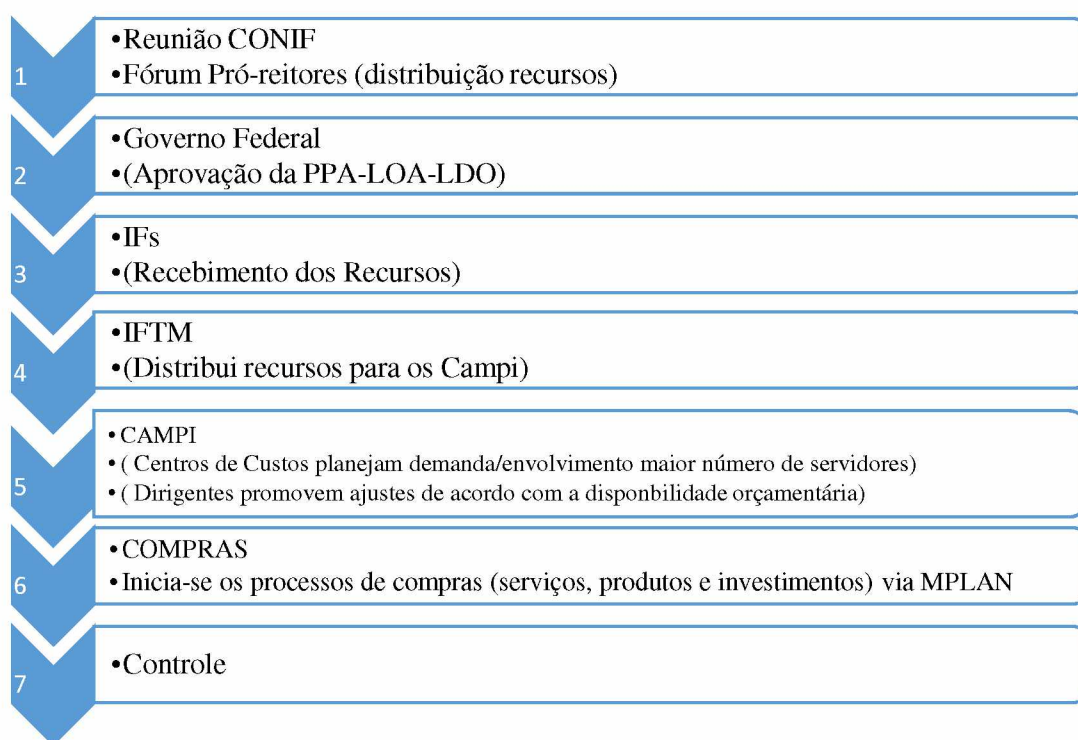
A partir de 2013 o IFTM instituiu o mapeamento de sua estrutura em centros de custos, os quais têm o papel de planejar as suas demandas por bens e serviços para o ano seguinte, tanto de consumo como de investimento. Em 2014 passou a conduzir o planejamento observando os créditos orçamentários por programas e ações, de maneira que a adequação entre o planejado e as reais disponibilidades orçamentárias possa ser ajustada de forma mais coesa. Envolveu o maior número de servidores na fase de planejamento para uma elaboração mais fidedigna da proposta orçamentária, como na sua execução. Com base nisso, os dirigentes do IFTM apreciam o planejamento, promovem os ajustes necessários em consonância com disponibilidades orçamentárias e prioridades da gestão e, por fim, fazem a homologação. Logo em seguida, em conformidade com as políticas de compras desta instituição federal de ensino, realizam-se as consolidações das demandas, de modo que, para bens e serviços de natureza comum, as licitações sejam realizadas em maior número conjuntamente, de tal sorte que uma única licitação – por natureza de despesa ou naturezas de despesas similares – possa ser promovida, beneficiando a todas as Unidades de Administração



e Serviços Gerais (UASG's) subordinadas à gestão do IFTM. Isso garante maior economicidade nas contratações públicas, padronização dos itens adquiridos e celeridade nos processos de compras, tendo como ferramenta o MPLAN que auxilia em todo esse processo (IFTM, 2013).

Caracteriza-se, assim, conforme figura 9, o processo na elaboração do orçamento anual.

Figura 9– Processo na elaboração do orçamento anual



Fonte: Dados da pesquisa

### 1. Reunião CONIF - Fórum Pró-reitores (distribuição recursos)

Todos os anos é realizado pelo CONIF, o Fórum de Pró-reitores de Administração dos IF's onde são apresentados e debatidos os cálculos realizados pela matriz CONIF, extraídos do Sistec, que servirão de base para distribuição dos recursos entre os institutos federais (IFTM, 2016).

Essa informação se confirma pois segundo o entrevistado 7, “Todo ano é feito um documento chamado Matriz Conif, onde contem a distribuição dos recursos para 606 campi

dos institutos federais. São baseados nos números de alunos que cada campus possui, realizando uma média ponderada do número de alunos. Para matriz do ano seguinte é considera os últimos dois semestres (média pondera). Aí se chega a um valor para seu funcionamento. Todo ano isso vai para uma reunião e a SETEC e informa o que tem disponível. Aí o valor é definido, homologado na reunião do CONIF. Vai para o Ministério do Planejamento e posteriormente para o SIAFI. E aí é liberado para que cada IF defina dentro do sistema o que vai fazer com aqueles recursos. ”

## **2. Governo Federal- Aprovação da PPA-LOA-LDO**

A Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas no orçamento público, salientando a obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual-PPA (planejamento de médio prazo – quatro anos), e da Lei Orçamentária Anual-LOA (considerada como de curto prazo – anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO. Tanto o PPA, LDO e LOA balizam as ações de planejamento e controle orçamentários da administração pública, tratando os dois temas como indissociáveis e complementares (SANCHES, 2007)

## **3. IF's - Recebimento dos Recursos**

Neste momento os IF's têm o orçamento disponibilizado para realização dos seus gastos (custeio e investimentos). Normalmente são liberados 100% do orçamento só que em parcelas de 1/12 chegando até 1/18 dependendo da arrecadação.

## **4. IFTM - Distribui recursos para os Campi**

Conforme observações do pesquisador, registrado em caderno de campo e entrevista realizada, após recebimento dos recursos o reitor convoca reunião com o Colégio Dirigente para informar o valor dos recursos recebidos. É importante salientar que os recursos referentes ao custeio praticamente estão “engessados”, ou seja, os recursos já são destinados para os referidos gastos. Já os investimentos são colocados em discussão e criados critérios de prioridades para sua utilização.

Segundo o entrevistado 7, “A matriz CONIF já define os valores de todos os campi. Não existe uma discussão interna no conselho diretor pois esses valores já estão definidos.

No caso de investimentos a SETEC faz assim. É orientação dela. Os valores são colocados na Reitoria. Esses investimentos são discutidos no colégio dirigente. O resto está tudo pronto.”

## **5. CAMPI**

Os recursos recebidos são apresentados a comunidade dos campi sendo que os centros de custos realizam os seus planejamentos, proporcionando a cada servidor que faz parte do centro de custo inserir as suas necessidades no sistema MPLAN. Os responsáveis pelos centros de custos homologam o planejamento realizando os ajustes necessários no próprio sistema. Não há um feedback dos responsáveis pelos centros de custos aos servidores cabendo a esses acompanhar no próprio sistema. Posteriormente a direção dos campi realizam os ajustes e enviam para a Reitoria.

Entretanto o entrevistado 7 informou o seguinte: “...mas eu posso dizer como funciona, inclusive porque eu já fui diretor de campus já estive do lado de lá. Como deve ser feito? Você tem um orçamento “x”, os servidores todos entram em seus centros de custos e planejam e geralmente planejam mais do que o orçamento cabe, você chama os coordenadores de custos para negociar até chegar a caber no orçamento, a gente acabava deixando uma gordura de vinte a trinta por cento, pois o planejado era maior do que estava a ser licitado, licitação é uma coisa que pode frustrar parte dos itens, então se você começa com trinta por cento a mais você vai chegar num valor mais dentro do orçamento, e é isso. Quanto ao orçamento em relação ao executado todo ano a gente não consegue receber do Ministério do Planejamento limite orçamentário igual a 100% do orçamento, sempre fica em torno de noventa por cento, porque eles vão liberando limite ao longo do ano de acordo com a arrecadação, orçamento na verdade é uma expectativa você não se sabe se vai arrecadar aquilo tudo, todos esses números são expectativas...”

## **6. COMPRAS**

Para iniciar o processo de compras, é utilizada a ferramenta MAD-LC – Modulo de Licitação que faz parte do MPLAN. É importante informar que essa ferramenta vem sofrendo alterações para melhoria do sistema.

O MPLAN, tem por finalidade a informatização dos processos administrativos nas etapas de planejamento, execução e controle. Ele foi desenvolvido para que os servidores do IFTM registrem suas demandas, vinculando-as aos centros de custos os quais têm a

prerrogativa de efetivar o planejamento. Trata-se de um módulo do sistema integrado de gestão do IFTM, que futuramente comunicará com os módulos de planejamento, licitação, almoxarifado, patrimônio e financeiro, disponibilizando aos gestores e servidores do IFTM acesso as informações importantes para tomada de decisão.

Inicia-se com o cadastramento do processo que vai gerar um número para compra a ser efetuada. Efetuam-se as cotações (em número de três) que posteriormente são cadastradas no sistema e gerado um mapa comparativo de preços. O processo é enviado ao Procuradoria do IFTM para análise. Após retornar o processo, é lançado no sistema de compras da União, o Compras Governamentais, o qual após prazo determinado é realizado a licitação da compra a ser efetuada. Após a realização da licitação é gerado uma ata onde consta o fornecedor vencedor. A partir daí pode-se adquirir o produto solicitado.

## **7. CONTROLE**

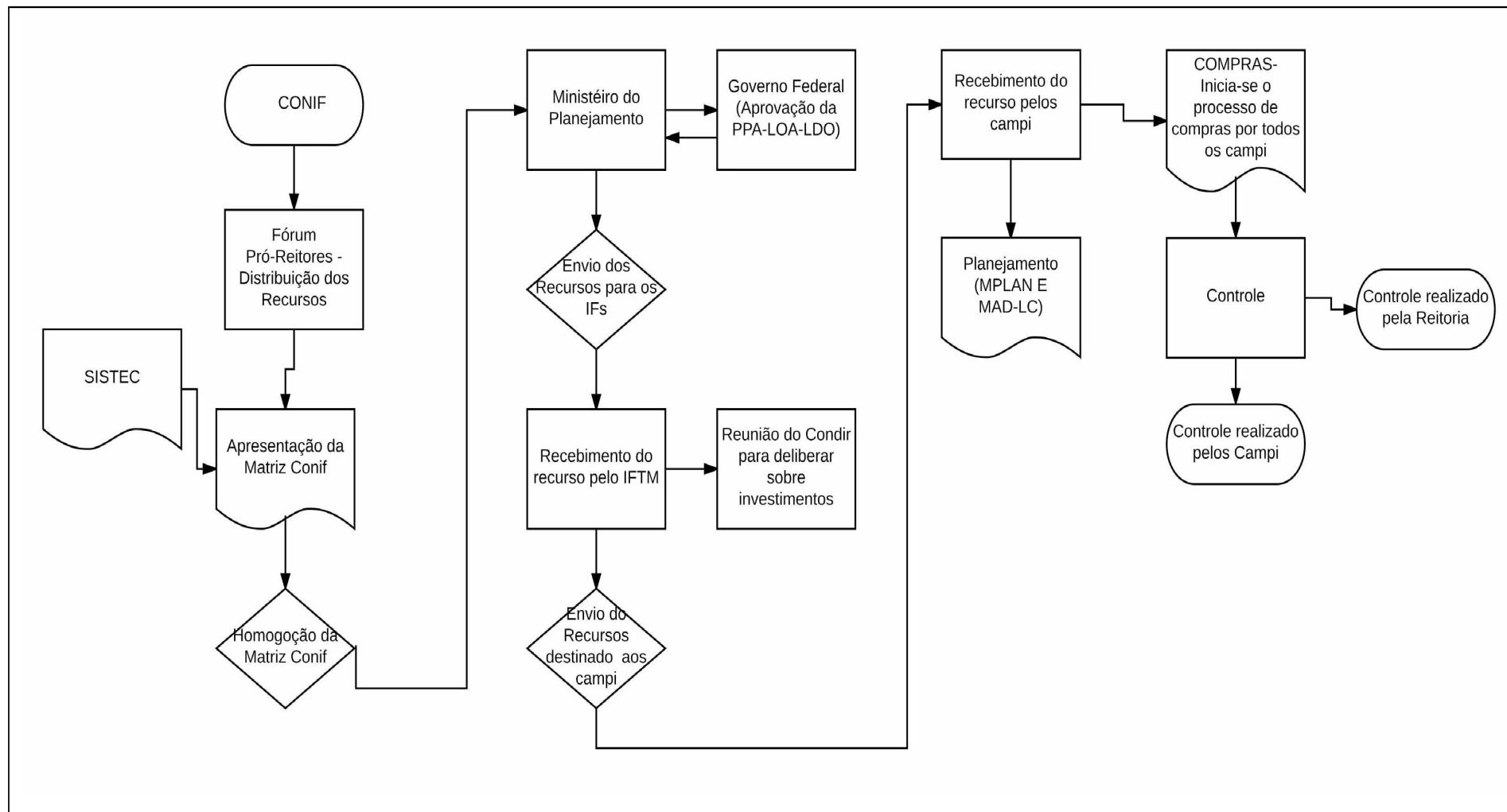
O controle, dentro do processo de elaboração do orçamento anual, no IFTM, ainda não está consolidado dentro de um sistema informatizado.

Conforme relato do entrevistado 7 “Hoje a gente ainda não tem um sistema interno que possa nos dar esses números de forma simples, mas já temos isso planejado para os próximos anos, mas temos esse controle de forma interna nossa, mas a gente não faz o controle dos campi, cada campus tem a sua unidade administrativa para fazer esse controle”.

O entrevistado 6 cita em sua entrevista sobre o MPLAN que está dentro desse controle: “Considera uma boa ferramenta que está em construção, que está caminhando mas caminha em uma velocidade não dentro do ideal. Deveria caminhar em uma velocidade maior. Acha que já deveria estar pronto. Eu vejo alguns pontos distintos. Temos problemas na área de planejamento e execução. Alguns problemas processuais e técnicos para casar o planejamento e execução. Não tem uma equipe específica somente para cuidar desse processo. A mesma equipe que cuida, por exemplo do MPLAN, também trabalha no sistema acadêmico e outros.”

Apresentamos a seguir o processo adotado na elaboração do orçamento anual do IFTM, conforme :

**Figura 10 - Processo adotado na elaboração do orçamento anual IFTM**



Fontes: Dados da pesquisa

Após análise da documentação apresentada, entrevista e observação realizada pelo pesquisador nota-se que o controle orçamentário não é eficiente. Isso se deve a algumas dificuldades:

1. Sistema de controle orçamentário não é eficiente;
2. A reitoria não realiza o controle dos campi. Realiza somente o controle dela e dos campi avançados (Campina Verde e Parque Tecnológico);
3. Utilização de planilhas compartilhadas.

Diante do exposto, desdobramentos poderão ser adotados como: a) nos setores de TI e Planejamento sejam criadas equipes específicas para trabalharem em conjunto no sistema de planejamento para que objetivamente possam proporcionar agilidade para o termino do sistema MPLAN determinando prazos para o termino de cada etapa do MPLAN.

#### **4.3 A utilidade do BSC**

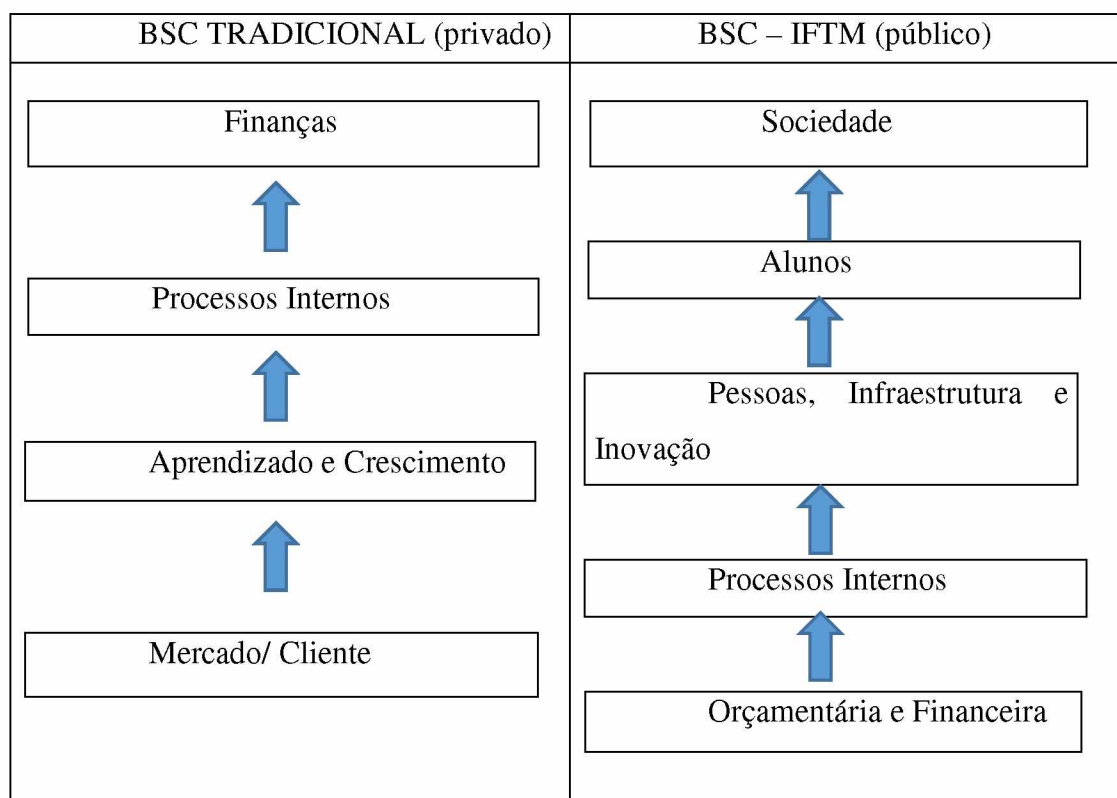
O objetivo deste tópico é verificar a eficácia e efetividade do Balanced Scorecard - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM.

O IFTM utilizou uma adaptação da metodologia do Balanced Scorecard (BSC), figura 11- Adaptação da ferramenta BSC para a organização analisada, para a elaboração do planejamento estratégico e controle dos objetivos a serem alcançados, conforme consta em seu PDI. (IFTM, 2013, p.22).

A utilização dessa ferramenta proporcionou uma representação gráfica chamada de mapa estratégico que descreve o conjunto de hipóteses de relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos que levam ao alcance da visão da instituição, ou seja, o mapa estratégico permite ao IFTM contar a história da sua estratégia, de forma clara e simplificada, rumo à realização de sua visão sendo que sua elaboração se deu após a definição de todos os objetivos estratégicos de cada perspectiva de valor (IFTM, 2013, p. 22).

No processo de elaboração dos objetivos são apresentados os critérios mensuráveis para serem medidos por indicadores obtendo resultados na etapa de controle. Esse processo realizado pelas unidades estratégicas e campi, concretizou as perspectivas: Orçamentária e Financeira; Processos Internos; Pessoas, Infraestrutura e Inovação e Alunos concretizando em objetivo maior, a Sociedade.

Figura 11 – Adaptação da ferramenta BSC para a organização analisada



Fonte: Dados da pesquisa

A Figura 11 é uma representação do Balanced Scorecard –BSC Tradicional desenvolvido por Kaplan e Norton para as empresas privadas com suas perspectivas (Finanças, Mercado/Cliente, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento) e a representação do BSC- IFTM, adaptado para o setor público e desenvolvido pelo IFTM, com suas perspectivas (Sociedade; Alunos; Pessoas, Infraestrutura e Inovação; Processos Internos; Orçamentária e Financeira).

Kaplan e Norton (2008, p. 264) contextualiza que o BSC é uma representação da visão compartilhada da organização proporcionando o ponto de partida essencial de aprendizado estratégico, pois define os resultados que a organização deseja alcançar.

Assim, com a adaptação do BSC para o IFTM nesse novo desenho, foram definidos os objetivos estratégicos por perspectivas (Sociedade; Aluno, Pessoas, Infraestrutura e Inovação; Processos Internos e Orçamentária e Financeira) e a apresentação do mapa estratégico (Figura 12).

A perspectiva Sociedade é a que se beneficia de todo o processo, pois são apresentados e inseridos nela profissionais qualificados para o mercado de trabalho. Assim cumpre-se a missão do IFTM que é ofertar a educação profissional e tecnológica por meio do ensino, pesquisa e extensão, promovendo o desenvolvimento na perspectiva de uma

sociedade inclusiva e democrática. Tem como visão ser uma instituição de excelência na educação profissional e tecnológica, impulsionando o desenvolvimento tecnológico, científico, humanístico, ambiental, social e cultural, alinhado às regionalidades em que está inserida. Carrega como valores da instituição ética e transparência; excelência na gestão educacional; acessibilidade e inclusão social; cidadania e justiça social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo; valorização das pessoas; respeito à diversidade e gestão democrático-participativa. (IFTM, 2013)

No sentido de ofertar uma educação com qualidade, promovendo-a, ampliando-a e consolidando-a, a perspectiva Aluno apresenta 16 objetivos a serem cumpridos, ou seja, consolidar e fortalecer os cursos presenciais ofertados no IFTM; ampliar a oferta de cursos presenciais com base na Lei nº 11.892/2008, criação dos Institutos Federais, e no Decreto nº 5.840/2006, instituição do PROEJA; ampliar o número de vagas em cursos presenciais com base na Lei nº 11.892/2008, criação dos Institutos Federais, e no Decreto nº 5.840/2006, instituição do PROEJA; reduzir as taxas de evasão e retenção de alunos; ampliar as atividades integradas de ensino, pesquisa e extensão socialmente relevantes; consolidar e ampliar as ações de diversidade e inclusão visando à democratização do ensino; promover o intercâmbio discente em nível internacional; consolidar e ampliar as atividades do Centro de Idiomas do IFTM; fortalecer, ampliar e apoiar as atividades de extensão; fortalecer, ampliar e apoiar os programas de extensão; fortalecer, ampliar e apoiar os projetos de extensão; expandir a oferta da Educação a Distância; fortalecer, ampliar e apoiar a pesquisa científica e tecnológica; fortalecer, ampliar e apoiar o programa de pós-graduação; promover e incentivar o programa institucional de inovação. (IFTM, 2013)

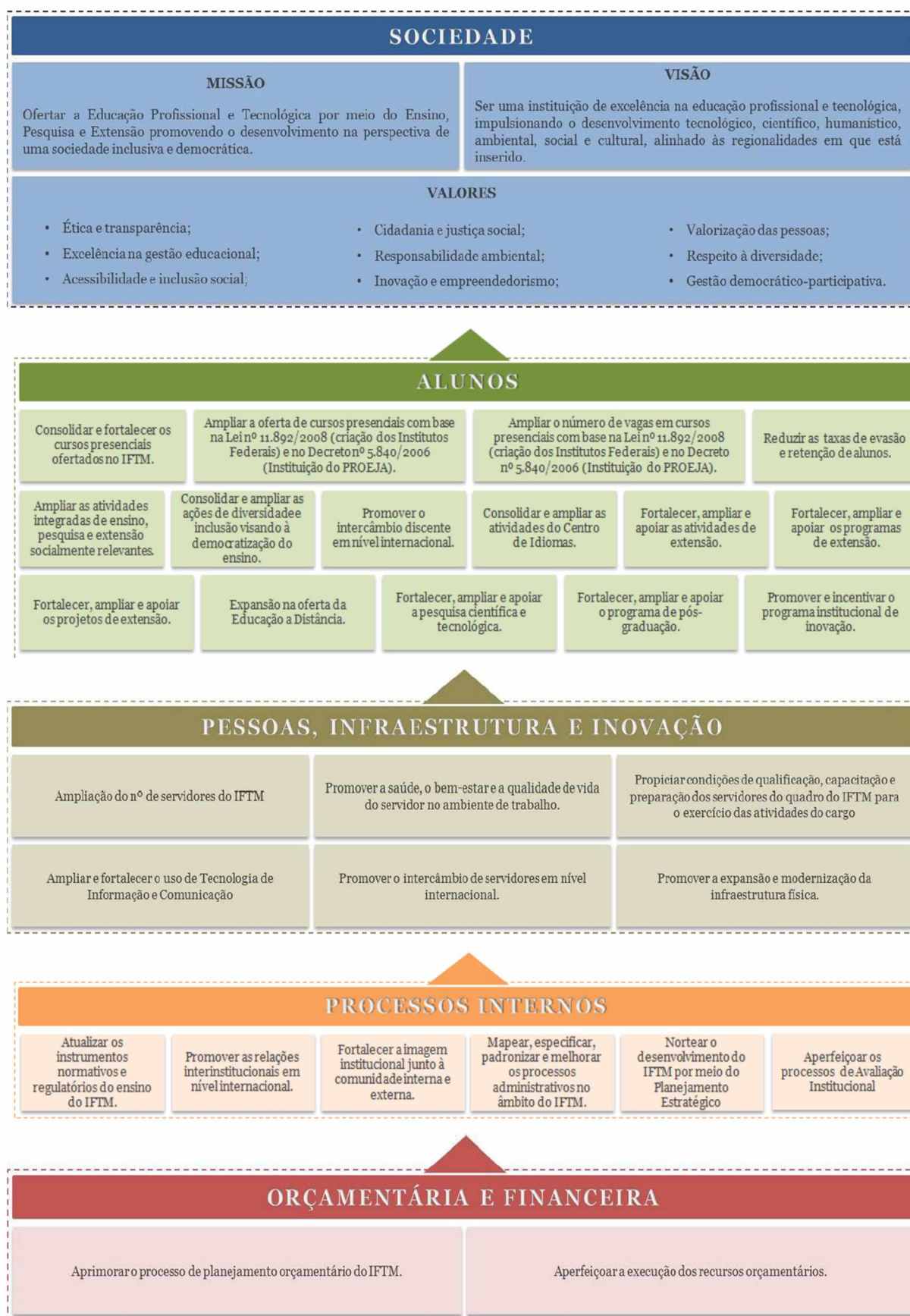
A perspectiva voltada para o servidor é a de Pessoas, Infraestrutura e Inovação promovendo a ampliação no quantitativo dos servidores de acordo com o crescimento do IFTM, preocupado com saúde, bem-estar e qualidade de vida, qualificando-o bem como promovendo a expansão e modernização da infraestrutura física atingindo os objetivos de ampliar o número de servidores do IFTM; promover a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida do servidor no ambiente de trabalho; propiciar condições de qualificação, capacitação e preparação dos servidores do quadro do IFTM para o exercício das atividades do cargo; ampliar e fortalecer o uso de tecnologia de informação e comunicação no IFTM; promover o intercâmbio de servidores em nível internacional; promover a expansão e a modernização da infraestrutura física. (IFTM, 2013)



A quarta perspectiva é a de Processos Internos, sendo que nela constam seis objetivos procurando promover a eficiência do setor público dentre eles norteando o desenvolvimento do IFTM, aperfeiçoando os processos de avaliação institucional e padronizar os processos administrativos o que reflete em otimização de recursos, melhoria na produtividade e nos serviços prestados no sentido de atualizar os instrumentos normativos e regulatórios do Ensino do IFTM; promover as relações interinstitucionais em nível internacional; fortalecer a imagem institucional junto à comunidade interna e à externa; mapear, especificar, padronizar e melhorar os processos administrativos no âmbito do IFTM; nortear o desenvolvimento do IFTM por meio do Planejamento Estratégico e aperfeiçoar os processos de Avaliação Institucional. (IFTM, 2013)

A quinta e última perspectiva é a Orçamentária e Financeira. Trata-se da base de sustentação no setor público. Sem ela não se consegue caminhar no processo pois todo setor público precisa do orçamento para desenvolver suas atividades. Necessita de uma excelente execução orçamentária para que possa atender melhor os seus processos internos, recursos humanos e alunos. Seus objetivos estão traçados em aprimorar o processo de planejamento orçamentário do IFTM e aperfeiçoar a execução dos recursos orçamentários (IFTM, 2013).

Figura 12- Mapa Estratégico – PDI – 2014/2018



Fonte: PDI-2014-2018

Nesse novo desenho do BSC apresentado pelo IFTM, a questão orçamentária e financeira é a base do processo no sentido da correta e eficiente utilização dos recursos públicos dentro dos seus processos internos. O serviço prestado tem como objetivo qualificar a eficácia e, em determinado momento, atingir a sociedade demonstrando a sua efetividade dentro do processo na área de educação.

Para a realização da leitura desse processo são apresentados anualmente:

a) O relatório de acompanhamento dos objetivos e metas do PDI. Considerado um dos instrumentos da ferramenta BSC, dele extrai-se a leitura do planejamento executado. Em cada perspectiva consta o seu objetivo, meta, indicador de resultado, aferição, responsável e tipo. Consta também o campus, parâmetro utilizado e as metas mais detalhadas com a meta do ano, indicador a ser alcançado, aferição da meta, se a meta foi cumprida, indicador anual e global, justificativa caso não tenha cumprido ou cumprido parcialmente e o responsável pela aferição (anexo d).

b) O relatório de histórico de ajustes de metas onde consta o objetivo, a meta e a justificativa do ajuste da meta realizada. (Anexo e)

## **ANÁLISE DOS DADOS**

O pesquisador obteve, via trabalho de campo, documentos que caracterizam a implementação do BSC pelo IFTM, entre eles: Manual de Planejamento Estratégico PDI-2014-2018, Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018, Relatórios de Acompanhamento de Metas 2014 e 2015 e Históricas de Ajustes de Metas 2016 e 2017.

Na comparação do BSC – Tradicional com o BSC – IFTM, conforme figura 11 – Adaptação da ferramenta BSC para a organização analisada, verifica-se que os seus objetivos são completamente distintos.

O primeiro, BSC – Tradicional, está voltado para implementação em empresas privadas tendo como objetivo atingir o lucro (finanças) pois como cita Kaplan e Norton (1997, p. 21) “O Balanced Scorecard preserva os indicadores financeiros como a síntese final do desempenho gerencial e organizacional”. O segundo, BSC – IFTM tem como proposta fortalecer o atual modelo de gestão (2013, p. 2) e, como objetivo, atingir a sociedade via o cumprimento de suas perspectivas, conforme Manual de Planejamento Estratégico (2013, p.12).

Entende-se que essa adaptação do BSC utilizada pelo IFTM propõe atingir os seus objetivos dentro de uma avaliação contínua através de seus indicadores, ou seja, sendo eficaz e efetivo.

Antico e Jannuzzi (2014, p. 19), citam que “a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

Nos relatórios de acompanhamento dos objetivos e metas do PDI dos anos 2014 e 2015 observa-se uma evolução na interpretação dos dados pois os gestores no ano de 2015 inseriram mais justificativas demonstrando maior conhecimento na utilização da ferramenta, conforme comparativo da figura 13.

Figura 13 – Comparativo dos Relatórios de acompanhamento dos objetivos e metas do PDI, anos 2014 e 2015.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA**  
**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIÂNGULO MINEIRO**  
**ERP/IFTM / MPLAN/PDI / Módulo de Plano de Desenvolvimento Institucional**

**RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS E METAS DO PDI****ANO DE REFERÊNCIA: 2014****PERSPECTIVA DO ALUNO****01. Objetivo Consolidar e fortalecer os cursos presenciais ofertados no IFTM.****Meta 1 : Obter, no mínimo, nota 4 no IGC (Índice Geral de Cursos), atingindo nota 5 até 2018.****Indicador de resultados:** Índice geral de cursos (IGC)**Aferição:** Índice publicado pelo INEP**Responsável:** PRO-REITORIA DE ENSINO**Tipo:** Específica

Campus	Parâmetros	Metas							
	2013	2014 Meta do ano	Indicador a ser alcançado	Aferição da meta	Cumprir?	Indicador anual	Indicador global	Justificativa no caso de não haver cumprido a meta ou a ter cumprido parcialmente	Aferição realizada por
REITORIA	0	4	4	4	Sim	100,00 %	Não se aplica		ROGÉRIO MELO NEPOMUCENO

**Meta 2 : Obter nota igual ou superior a 4 em 100% dos cursos submetidos ao ENADE até 2018.****Indicador de resultados:** Percentual de cursos com nota igual ou superior a 4 no ENADE**Aferição:** Número de cursos superiores com nota igual ou superior a 4 no ENADE**Responsável:** PRO-REITORIA DE ENSINO**Tipo:** Desdobrável

Campus	Parâmetros	Metas							
	2013	2014 Meta do ano	Indicador a ser alcançado	Aferição da meta	Cumprir?	Indicador anual	Indicador global	Justificativa no caso de não haver cumprido a meta ou a ter cumprido parcialmente	Aferição realizada por
CAMPUS AVANÇADO CAMPINA VERDE	Meta não é de responsabilidade do campus para este ano.								
CAMPUS AVANÇADO UBERABA	Meta não é de responsabilidade do campus para este ano.								
PARQUE TECNOLÓGICO									
CAMPUS ITUIUTABA	0	60,00%	1	1	Sim	100,00 %	Não se aplica		CRISTIANO PEREIRA PAGLIA
CAMPUS PARACATU	0	60,00%	0	0	Sim	100,00 %	Não se aplica		GUSTAVO ALEXANDRE DE OLIVEIRA SILVA
CAMPUS PATOS DE MINAS	0	60,00%	0	0	Sim	100,00 %	Não se aplica		EDUARDO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIÂNGULO MINEIRO  
ERP/IFTM / MPLAN/PDI / Módulo de Plano de Desenvolvimento Institucional

**RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS E METAS DO PDI**

**ANO DE REFERÊNCIA: 2015**

**PERSPECTIVA DO ALUNO**

**01. Objetivo Consolidar e fortalecer os cursos presenciais ofertados no IFTM.**

**Meta 1 :** Obter, no mínimo, nota 4 no IGC (Índice Geral de Cursos), atingindo nota 5 até 2018.

**Indicador de resultados:** Índice geral de cursos (IGC)

**Aferição:** Índice publicado pelo INEP

**Responsável:** PRO-REITORIA DE ENSINO

**Tipo:** Específica

Campus	Parâmetros	Metas							
	2014	2015 Meta do ano	Indicador a ser alcançado	Aferição da meta	Cumprir?	Indicador anual	Indicador global	Justificativa no caso de não haver cumprido a meta ou a ter cumprido parcialmente	Aferição realizada por
REITORIA	4	4	4	4	Sim	100,00 %	Não se aplica		ELISA ANTONIA RIBEIRO

**Meta 2 :** Obter nota igual ou superior a 4 em 100% dos cursos submetidos ao ENADE até 2018.

**Indicador de resultados:** Percentual de cursos com nota igual ou superior a 4 no ENADE

**Aferição:** Número de cursos superiores com nota igual ou superior a 4 no ENADE

**Responsável:** PRO-REITORIA DE ENSINO

**Tipo:** Desdobrável

Campus	Parâmetros	Metas							
	2014	2015 Meta do ano	Indicador a ser alcançado	Aferição da meta	Cumprir?	Indicador anual	Indicador global	Justificativa no caso de não haver cumprido a meta ou a ter cumprido parcialmente	Aferição realizada por
CAMPUS AVANÇADO CAMPINA VERDE								Meta não é de responsabilidade do campus para este ano.	
CAMPUS AVANÇADO UBERABA								Meta não é de responsabilidade do campus para este ano.	
PARQUE TECNOLÓGICO									
CAMPUS ITURUTABA	1	70,00%	0	0	Sim	100,00 %	Não se aplica	Conforme Portaria Normativa nº 3 de 6 de março de 2015 que estabelece as regras do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE, no ano de 2015, não há cursos ofertados pelo IFTM - campus Iturubá indicados	ANA CARLA BARCELOS MACHADO FRANCO

Fonte: Dados da pesquisa



Figura 14 – Comparativo dos Históricos de ajustes de metas 2015-2016/2016-2017



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIÂNGULO MINEIRO  
ERP/IFTM / MPLAN/PDI / Módulo de Plano de Desenvolvimento Institucional

### Relatório de histórico de ajustes de metas

#### PERSPECTIVA DO ALUNO

**Objetivo 01** - Consolidar e fortalecer os cursos presenciais ofertados no IFTM.

**Meta 2** - Obter nota igual ou superior a 4 em 100% dos cursos submetidos ao ENADE até 2018.

##### Campus Paracatu

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Metas anuais originais	0%	60%	70%	80%	90%	100%
Ajuste 2016 - 2018	-	-	-	80%	90%	100%
Justificativa	Metas inalteradas					

##### Campus Uberaba

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Metas anuais originais	0%	60%	70%	80%	90%	100%
Ajuste 2016 - 2018	-	-	-	90%	90%	100%
Justificativa	Em função das notas recebidas.					



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIÂNGULO MINEIRO  
ERP/IFTM / MPLAN/PDI / Módulo de Plano de Desenvolvimento Institucional

## Relatório de histórico de ajustes de metas

### PERSPECTIVA DO ALUNO

**Objetivo 06** - Consolidar e ampliar as ações de diversidade e inclusão visando à democratização do ensino.

**Meta 02** - Atender até 2018, 100% dos campus com um Núcleo de Tecnologia Assistiva.

#### Reitoria

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Metas anuais originais	0	2	4	5	6	7
Ajuste 2017 - 2018	-	-	-	-	7	9
Justificativa	A meta foi ajustada para o atendimento de um ( 01) Núcleo de Tecnologia Assistiva em cada campus do IFTM. Foi instituída uma comissão para a elaboração de proposta de criação do Polo de Inovação em Inclusão social do IFTM, Portaria nº 1334 de 25 de agosto de 2016.					

Fonte: Dados da pesquisa



Nos relatórios de histórico de ajustes de metas, nota-se que os ajustes 2015-2016 foram realizados em grande número em suas perspectivas. Observa-se também que nesses ajustes, apesar de constar o campus ou setor que realizou o ajuste não consta o agente responsável, conforme comparativo na figura 14 acima.

Ao realizar as entrevistas com os gestores foram questionados sobre a funcionalidade do BSC obtendo as respostas conforme descrição do quadro 12- Questionamento sobre o BSC

Quadro 12 – Questionamento sobre o BSC

Entrevistado	Resposta
Entrevistado 1	É um mecanismo de acompanhamento e revisão do processo e feedback.
Entrevistado 2	Usado essa metodologia como referência. Não foi aplicada com todo rigor – houve adaptações – Inspiração partiu dela.
Entrevistado 3	Método do BSC para realidade como a nossa é um método muito interessante, muito consolidado. Se cada membro tiver uma leitura do mapa... vou fazer uma leitura... faz uma divisão em perspectivas e realizamos uma adaptação muito legal. Ele traz o perfil institucional como desafio para atender a perspectiva da sociedade. Se você cumprir a sua missão, conseguir se visto com a sua visão e trabalhar os valores colocados, você está cumprindo o seu papel em termos de perspectiva. A sociedade está se vendo daquele jeito. E para fazer isso tem que cumprir os objetivos
Entrevistado 4	O BSC já veio implementado de uma forma <i>top-down</i> . Veio de cima para baixo. É uma ferramenta até ajuda a gente. Não é compartilhado com a gente o BSC com os outros campi. Ela é superinteressante. A gente tem o retorno nosso. Nós somos parte. Eu não sei o que acontece lá. Faz a justificativa interna e fica por isso mesmo. Esse retorno não vem a contento. Não estamos sendo convidados a fazer uma anamnese mais profunda.
Entrevistado 5	O processo em si é bem interessante. O que precisa aprimorar mais é a interpretação. Ou seja, o que ele nos quer dizer. Aprimorar mais a interpretação disso. Ficar debruçado nele e dizer o que ele está me dizendo. Compartilhar mais com a comunidade. As vezes tem a dificuldade, devido a formação, de interpretar, manusear, enfim chegar a resultado. Acho que precisa ser melhor esclarecido. Eu sinto isso. Isoladamente consigo (campus) mas uma interpretação conjunta, do IFTM pois é uma visão maior. E para isso temos que realizar com os outros servidores. Mas a do IFTM como está sendo esta realização. Não conseguimos extrair do IFTM ainda
Entrevistado 6	Acho uma ferramenta fundamental. Ela dá uma noção ampla de onde nós estamos. E em cima de onde estamos que podemos ajustar o caminho, refazer a rota, identificar se estamos no lugar certo ou não, lógico sempre pensando nos objetivos e atingir as suas metas sem deixar de lado a missão do instituto. O que está acontecendo, onde estamos, ou não estamos, o que temos que manter ou temos que alterar. A gente está no serviço público e sabemos que nem sempre são questões internas. Nós sofremos muito com questões externas (políticas, financeiras, etc.).

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se que os gestores entrevistados tem o conhecimento do que seja o BSC sendo que alguns gestores realizam observações em relação a sua utilização, como: “ Não foi

aplicado com todo rigor”; “Não é compartilhado com a gente o BSC dos outros campi”; “Faz a justificativa interna e fica por isso mesmo”; “O que precisa aprimorar mais é a interpretação” questionando aí a eficaz do processo.

Chama atenção a colocação do entrevistado 3 onde relata a leitura do mapa estratégico desenvolvido pelo BSC-IFTM, no sentido de cumprir os objetivos traçados demonstrando a eficaz do processo desde que a leitura do mapa seja correta.

Conclui-se que o processo, apesar de estar bem estruturado em suas perspectivas e objetivos, é dinâmico por se tratar de uma instituição de ensino.

Após a realização das análises das entrevistas e documentos apresentados fica demonstrado a não eficaz do processo do BSC-IFTM não produzindo totalmente a sua efetividade quando os entrevistados realizam as suas observações.

Isso nos leva a propor que após a divulgação dos relatórios, deverá ser compartilhado as leituras efetuadas pelos gestores e envolvidos em relação aos relatórios desenvolvidos pelo BSC, trocando experiências apontando dúvidas e melhoramentos no sentido de aproximar mais os diretores e envolvidos da aferição das metas, objetivos do PDI e após as justificativas, trocar conhecimento no sentido de ser mais eficaz e eficiente.

Outro ponto observado é em relação ao conhecimento do que é o BSC. Observa-se que, em sua maioria, o conhecimento específico da ferramenta BSC não foi amplamente divulgado o que nos leva a propor treinamento específico sobre a ferramenta. Nesse sentido informamos que a ENAP oferece, via internet (<http://www.enap.gov.br/web/pt-br/a-distancia>), esse curso gratuitamente estando assim disponível aos servidores federais, incluindo os gestores.

Nota-se também que os relatórios de acompanhamento dos objetivos e metas do PDI e nos relatórios de históricos de ajustes de meta, apesar de suas evoluções, precisam ser aprimorados.

#### **4.4 Sugestões de melhorias após análise**

Após análise dos processos de planejamento estratégico, controle orçamentário, ferramenta BSC, pesquisas realizadas, documentações existentes, entrevistas e observações do pesquisador, o objetivo foi saber se o planejamento estratégico e controle orçamentário estão sendo efetivamente utilizados na instituição e quais os resultados estão sendo alcançados, bem como avaliar a eficácia e efetividade do BSC como ferramenta de

implementação do planejamento estratégico e controle orçamentário no sentido de propor melhorias ao processo, verificamos o seguinte:

#### **4.4.1 Planejamento estratégico**

Para saber se o processo de planejamento estratégico está sendo bem utilizado e os resultados alcançados, verificamos no decorrer da pesquisa realizada que sua apresentação foi dentro de uma governança corporativa com planejamento estratégico, tático e operacional bem desenvolvido. Criaram-se comissão central, local e pedagógica cada qual com suas responsabilidades e atribuições, demonstrando as etapas a serem desenvolvidas dentro da elaboração do PDI- 2014-2018. O plano de ação (Quadro 9) foi determinante para demonstrar o passo a passo da construção do referido planejamento e a criação do manual de Planejamento Estratégico veio com o objetivo de fortalecer o atual modelo de gestão, sendo a PRODIN responsável pela articulação, coordenação, acompanhamento e monitoramento do planejamento estratégico. Observa-se que a cada ano, a partir de 2014, são apresentadas aferições das metas e ajustes para o ano seguinte no sentido apurar os resultados alcançados e adequar os desvios entre o planejado e realizado, conforme a linha do tempo apresentada.

O processo de planejamento estratégico levou a comunidade a se mobilizar. Isso caracterizou um ponto de destaque, ou seja, mudança na cultura organizacional da instituição que até o momento não estavam acostumados a realizarem planejamento. Ao mesmo tempo foi uma barreira enfrentada pela PRODIN pois proporcionou discussões acirradas no Colégio Dirigente em relação as mudanças que estavam surgindo, conforme relatado anteriormente pelo entrevistado 4, provocando transformações principalmente em setores e pessoas que estão na inercia e se sentem ameaçadas de alguma forma.

Diante deste ponto o pesquisador observou que no Plano de Ação houve divulgação da ideia do Plano Institucional por um período de aproximadamente três meses. Essa divulgação foi realizada via banners e e-mails a todos os servidores, conforme relatado pelo entrevistado1, mobilizando a instituição.

É neste ponto, divulgação, que inicia as sugestões de melhorias para o planejamento estratégico. Na realidade o pesquisador substitui a palavra divulgação por comunicação.

Como citado anteriormente, o plano de ação ficou bem estruturado, mas em um planejamento estratégico sabemos que as mudanças vão ocorrendo de acordo com as interferências que vão surgindo, sejam elas internas ou externas. Após o termino do plano faz-se necessário manter a avaliação do plano e a comunicação em todos os níveis. Para isso,

sugerimos que seja implementado no IFTM pela PRODIN (Pró-reitoria encarregada do processo de planejamento) e a equipe de Comunicação Social o “Comunica Planejamento”.

Por quê? O pesquisador percebeu em suas observações e entrevistas realizadas que o planejamento estratégico, após a sua implementação, é utilizado pelas pessoas que estão envolvidas diretamente no processo não abrangendo muita das vezes todo o IFTM. Exemplo disso é que com o crescimento do IFTM no número de servidores durante os últimos 4 anos muitos começam a desenvolver as suas funções sem ter o conhecimento do planejamento existente.

Essa comunicação constante, efetiva, virá a contribuir para o conhecimento e compreensão do planejamento estratégico e suas mudanças que estão ou irão acontecer. Contribui também para aqueles que são resistentes as mudanças repensar o seu posicionamento.

Nesse sentido sugerimos o que seja o ‘Comunica Planejamento.’”

Definição: Meios de comunicação (*e-mails, banners, panfletos, outdoors, brindes, palestras, fóruns, etc.*) que possam despertar nos servidores e comunidades internas e externas o planejamento do IFTM.

Sugestões de ideias:

- 1- Na Diretoria de Gestão de Pessoas: Sempre que houver posse de novos servidores sejam levados ao conhecimento deles a existência de um planejamento estratégico dentro da instituição. Esse conhecimento será possível via palestra de servidor da Coordenação Geral de Planejamento Institucional, por exemplo.
- 2- Divulgação de alguns princípios:
  - a) Princípios constitucionais: Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É sabido que o servidor tem conhecimento desses princípios, mas é sempre importante a sua divulgação para que não caia no esquecimento;
  - b) Excelência de Gestão: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.
- 3- Divulgação das mudanças ocorridas no planejamento:
  - a) As mudanças ocorridas no planejamento devem ser divulgadas: Para isso o Coordenação Geral de Planejamento Institucional deve sempre estar em sintonia com o setor de comunicação;
  - b) Orçamento: Divulgação do orçamento anual. Obs.: Essa divulgação já vem sendo realizada, via palestra do Pró-reitor de Administração, mas conforme

observação do pesquisador ainda não existe uma participação efetiva da comunidade em seu conhecimento.

- 4- Divulgação a comunidade externa: Importante essa divulgação pois a sociedade é quem se beneficia dos profissionais que são inseridos no mercado de trabalho.

Portanto essa é a sugestão do pesquisador para a melhoria do planejamento estratégico na instituição IFTM no sentido de melhorar a comunicação do planejamento, seja interna ou externa.

#### **4.4.2 Controle orçamentário**

Em relação ao controle orçamentário, ao analisar as documentações apresentadas, entrevistas realizadas e se está sendo efetivamente utilizado na instituição e quais os resultados estão sendo alcançados, o pesquisador observou que ele não está consolidado dentro de um sistema informatizado ou seja não é eficiente.

Conforme descrito no item 4.2 – Análise do processo de elaboração do orçamento anual descrevendo o passo a passo do orçamento e apresentando o processo adotado na elaboração do orçamento (Figura 10) podemos verificar que os controles são realizados distintamente, ou seja, a reitoria realiza o controle dela e dos campi avançados (Campina Verde e Parque Tecnológico) e os campi (Ituiutaba, Paracatu, Patos de Minas Patrocínio, Uberaba, Uberlândia e Uberlândia Centro) realizam os seus e que portanto, esses controles ainda são realizados via planilhas compartilhadas, conforme também informado pelo entrevistado 7.

Quando citamos sistema informatizado temos que lembrar de que estamos falando do MPLAN, uma ferramenta que tem por finalidade a informatização dos processos administrativos nas etapas de planejamento, execução e controle, um módulo do sistema integrado de gestão do IFTM, que futuramente comunicará com os módulos de planejamento, licitação, almoxarifado, patrimônio e financeiro (IFTM, 2013). Na pesquisa, observamos que somente o módulo planejamento e licitações é que estão em funcionamento. Observamos também que todo esse processo de sistema informatizado vai completar quatro anos e ainda não foi finalizado. Detectamos, portanto, dificuldades enfrentadas como sistema de controle orçamentário ineficiente, planilhas compartilhadas e sistema informatizado inacabado.

Importante lembrar aqui algumas citações de entrevistas realizadas que falam sobre o sistema informatizado e da sua não finalização. O entrevistado 6 cita que vê problemas

técnicos por não ter uma equipe específica para o desenvolvimento do sistema. Reconhece que a TI trabalha com outros sistemas, como por exemplo o acadêmico, e não dá para “ficar mudando o seletor”. Sugere uma força tarefa específica. O entrevistado 7 relata que não tem um sistema que possa dar os números de forma simples e que isto está planejado para os próximos anos e que tem o controle de forma interna.

Nesse sentido apresentamos a seguinte sugestão de melhoria: “Intervenção Controle Orçamentário” com a seguinte ideia:

- 1- Criação da equipe específica Controle Orçamentário – Essa equipe será composta por analista (s) da TI juntamente com servidores da Coordenação de Planejamento para o desenvolvimento do sistema informatizado que abrangerá o planejamento, execução e controle que terá como finalidade:
  - a) Finalizar os módulos de almoxarifado, patrimônio e financeiro com cronogramas e datas a serem cumpridas e consequentemente,
  - b) Finalizar o controle orçamentário.

Portanto, essa é a sugestão do pesquisador no sentido melhorar o controle orçamentário da instituição IFTM.

#### **4.4.3 A eficácia e efetividade do BSC**

Ao verificar a eficácia e efetividade do Balanced Scorecard - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM e a adaptação do BSC na esfera pública, especificamente no IFTM, analisando as documentações apresentadas entrevistas realizadas e observações do pesquisador, descrevemos:

A figura 11- adaptação da ferramenta BSC para a instituição analisada, demonstra a utilidade da ferramenta BSC em uma instituição pública, mais especificamente no IFTM conforme demonstrado no PDI. Nesse novo desenho, observamos que a perspectiva orçamentária e financeira se torna a base do BSC, pois diferentemente do BSC privado ela dará sustentação as outras perspectivas e não terá o lucro a perspectiva principal. Na instituição pública a perspectiva principal, o topo, é a sociedade. O mapa estratégico da instituição (Figura 12), traduz de forma visual a representação das perspectivas com seus objetivos e metas a serem realizadas. A partir daí são gerados a cada ano, os relatórios de acompanhamento de objetivos e metas (Figura 13) e os relatórios de ajustes e metas (Figura 14). Até esse momento, a adaptação do BSC realizada para a instituição permite mostrar em seu desenho uma eficácia e efetividade do processo.

Na prática da pesquisa, via documentação, entrevistas e observações observa-se que a eficácia e a efetividade da ferramenta não são totalmente alcançadas.

Nesse sentido, apresentamos a seguinte sugestão de melhoria com as seguintes ideias:

a) Melhorias nos Relatórios:

a.1) Relatórios de objetivos e metas:

- Ao realizar a leitura dos relatórios verifica-se que aferições foram realizadas por servidores, mas não informa qual o cargo/função dos deles.

Sugestão: Inserir cargo/função dos servidores que realizam as aferições.

Por quê? Para saber se os servidores estão inseridos diretamente com os objetivos e metas que estão sendo avaliados.

- Os servidores realizam somente as justificativas, mas não informam os procedimentos que serão adotados.

Sugestão: Inserir um campo para que seja informado os procedimentos que serão realizados.

Por quê? Para que sirva de parâmetro na realização dos ajustes de metas.

a.2) Relatórios de ajustes e metas

- Ao realizar a leitura do relatório verifica-se que não consta o servidor ou equipe que realizou as justificativas.

Sugestão: Inserir cargo/função do servidor e ou equipe que realiza as justificativas.

Por quê? Para saber se o servidor e ou equipe está inserida na avaliação dos ajustes de metas.

b) Alterações nas avaliações da ferramenta BSC.

Conforme entrevistas realizadas observações chamaram a atenção como: “Não foi aplicado com todo rigor”; “Não é compartilhado com a gente o BSC dos outros campi”; “Faz a justificativa interna e fica por isso mesmo”; “O que precisa aprimorar mais é a

interpretação”. Verifica-se aqui a que leitura realizada pelos gestores sofrem dúvidas, necessidades de compartilhamento e aprimoramento. Trata-se do ponto crucial da pesquisa.

Portanto, após verificar a eficácia e efetividade do Balanced Scorecard - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM e entendendo que não está sendo eficaz e efetivo sugerimos as seguintes ideias:

b.1) Treinamento específicos aos gestores sobre a utilização da ferramenta BSC;

b.2) Criação de comissões internas com as seguintes naturezas:

b.2.1) Comissão pós justificativas: Será composta uma comissão com todos os gestores da reitoria e campi com a finalidade de:

- Interagir para que possam aprimorar mais a interpretação da ferramenta;
- Conhecer melhor os problemas e as justificativas de cada unidade;
- Propor melhorias nos relatórios gerados para uma melhor gestão.

A formação dessa comissão proporcionará um melhor monitoramento e consequentemente melhores tomadas de decisões serão realizadas sejam elas na reitoria ou nos campi.

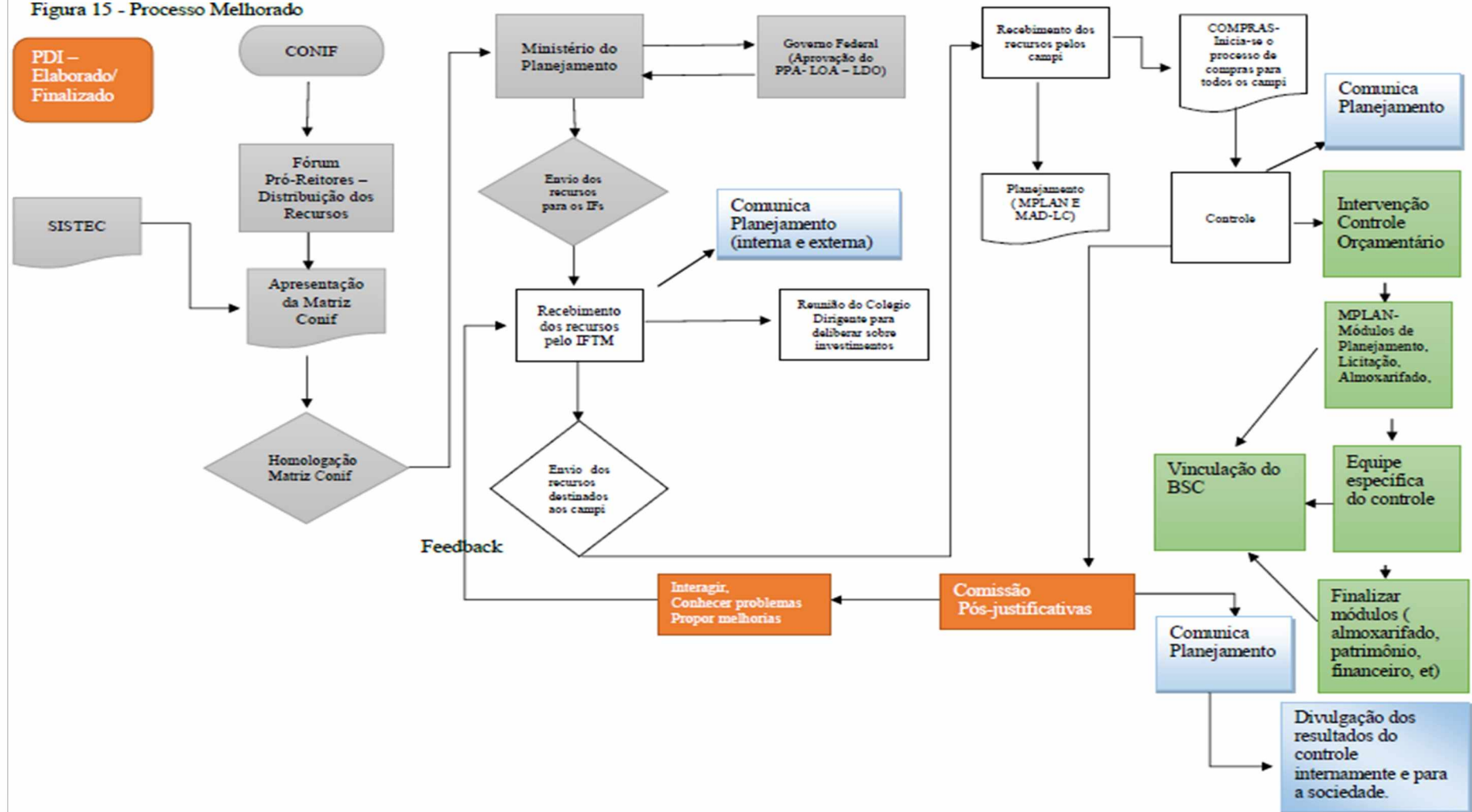
Nesse sentido, após as sugestões de melhorias realizamos a proposta de uma nova esquematização com o objetivo de se obter um processo melhorado.

#### **4.4.4 Nova esquematização do processo melhorado**

Como sugestão de melhoria do processo de elaboração do orçamento do IFTM, dado as análises realizadas e limitações encontradas, é apresentado um processo melhorado, conforme figura- 15 e seu fluxograma pela figura 16.

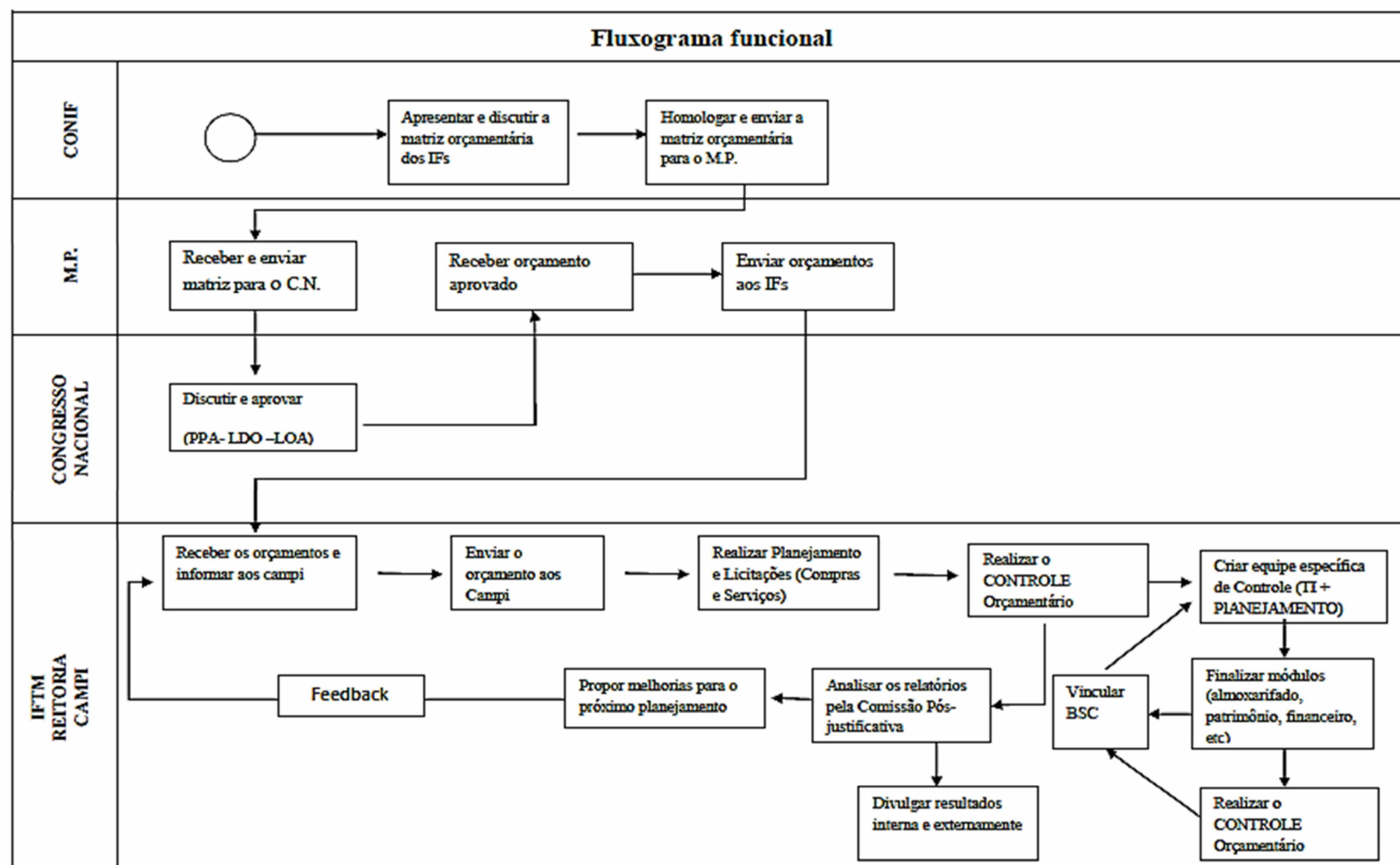


Figura 15 - Processo Melhorado



Fonte: Dados da Pesquisa

Figura 16 – Fluxograma do processo melhorado



Considerando as melhorias propostas e o processo já realizado no IFTM a partir da pesquisa, chegamos a três melhorias que podem ser visualizadas como avanço do processo em que o IFTM realiza atualmente.

Parte do processo de elaboração do planejamento e controle orçamentário não depende dele conforme podemos verificar (cor cinza), mas a partir da chegada do recurso sugerimos as melhorias.

A primeira melhoria, que é o “Comunica Planejamento”, acontece em três momentos. O primeiro momento se dá logo após a chegada dos recursos ao IFTM, iniciando as comunicações internas e externas, os princípios constitucionais, excelência de gestão e divulgação das mudanças ocorridas no planejamento. Em um segundo momento na etapa inicial de controle e o terceiro momento após análise da comissão pós-justificativa para melhoria do próximo ciclo de planejamento e controle orçamentário.

A segunda melhoria, “Intervenção Controle Orçamentário”, percebe-se que processo foi melhor detalhado para um controle mais eficiente passando a ter uma equipe de TI e controle permanente com o objetivo de finalizar os módulos do MPLAN e controle orçamentário com perspectivas de melhorias contínuas, vinculada ao BSC.

E a terceira e última melhoria, percebe-se que o processo se encerrava no controle (conforme figura 10) e, portanto, são apresentadas melhorias nos relatórios, sugestão de treinamento e sugerido a criação da “Comissão pós-justificativa” com o objetivo de que seus resultados venham a proporcionar feedback, criando a possibilidade de realimentação do sistema para que a cada ano esse processo seja melhor, inclusive para a sociedade verificar que os recursos utilizados fizeram sentido.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo de caso teve como objetivo avaliar a implementação, eficácia e efetividade dos processos de planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM no período 2014-2016.

Para isso foram utilizados quatro objetivos específicos sendo eles: Descrever e analisar os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário elaborado em 2013 para o período 2014-2018 e identificar dificuldades e facilitadores à sua implementação; Analisar os processos de elaboração do Orçamento anual; Verificar a eficácia e efetividade do Balanced Scorecard - BSC como ferramenta para integrar o planejamento estratégico e controle orçamentário do IFTM e propor melhorias após análise dos processos de planejamento estratégico, controle orçamentário e da ferramenta BSC.

No referencial teórico foram abordados os temas Planejamento, Planejamento Estratégico, Eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública; Escolas do Pensamento Estratégico e suas naturezas, Estado Governo e Planejamento Governamental, Orçamento e Orçamento Público, Controle Orçamentário e Controle Orçamentário na Administração Pública, Estudos empíricos sobre planejamento e controle orçamentários em instituições públicas e Balanced Scorecard como ferramenta de integração entre planejamento e orçamento.

A metodologia utilizada foi o Estudo de caso, classificando a pesquisa como qualitativa e quantitativa, sendo descritiva. Em relação a coleta de dados foram utilizados como dados primários de entrevistas gravadas, descritas e analisadas e os dados secundários foram utilizados múltiplos documentos disponíveis a consulta pública bem como os disponibilizados pela instituição como planilhas e manuais e analisados por meio de análise de conteúdo com técnica de análise que ao final foram triangulados.

Na apresentação dos dados o objetivo foi apresentar os dados coletados e a análise dos resultados da pesquisa. Nele foram descritos o processo de planejamento e controle orçamentário do IFTM, no período 2014-2016, conforme PDI – 2014-2018, expondo o passo a passo realizado com apresentação de figuras, quadros, planos e fluxograma cumprindo os objetos proposto pela instituição conforme plano de ação.

Em relação a análise dos resultados, foram apresentadas dificuldades e facilitadores no processo de implementação e em relação ao controle orçamentário, após a descrição do processo, ficou demonstrado que não está consolidado dentro do sistema informatizado. Quanto à eficácia e efetividade do Balanced Scorecard – BSC, ficou demonstrado a adaptação

realizada do BSC no IFTM, apresentando o mapa estratégico com as perspectivas, objetivos e metas das mesmas. Apresentados também os relatórios de acompanhamento do objetivos e metas e histórico de ajustes de metas identificando a falta de informações como cargo, função e procedimentos a serem realizados.

Por fim, foram apresentadas sugestões de melhorias. Para o planejamento estratégico a sugestão apresentada foi a criação do “Comunica Planejamento”, com a finalidade de ser um meio de comunicação que possa despertar nos servidores e comunidade a importância do planejamento, princípios constitucionais e mudanças ocorridas dentro do processo.

Em relação ao controle orçamentário a sugestão foi a criação da “Intervenção Controle Orçamentário” com a finalidade de criar equipe específica de analista (s) de TI e servidores da coordenação de planejamento com os objetivos de finalizar o sistema de informação.

Sobre a eficácia e efetividade do BSC duas sugestões foram realizadas. Melhorias nos relatórios e alterações na ferramenta BSC. Neste último, após verificar que não está sendo eficiente e eficaz foram sugeridos treinamentos aos gestores sobre a ferramenta BSC e criação de comissões internas, intitulada “Comissão pós justificativas”, com a finalidade de proporcionar melhor monitoramento e consequentemente melhores tomadas de decisões no âmbito do IFTM.

Portanto, conclui-se neste estudo de caso que a implementação do planejamento estratégico e controle orçamentário realizado pelo IFTM iniciou na instituição uma mudança de cultura organizacional. A implementação desse processo proporcionou uma nova visão de gestão inserindo uma importante ferramenta gerencial, o Balanced Scorecard – BSC.

Contudo, ao analisarmos a eficácia e a efetividade do processo, percebemos que dificuldades encontradas no caminho, algumas não foram transpostas, originando as sugestões de melhorias citadas e propondo um processo melhorado.

Embora a existência das dificuldades, o pesquisador pretende que esse estudo de caso seja fonte de análise prática para outras instituições públicas no que se refere ao planejamento estratégico e controle orçamentário com a utilização do Balanced Scorecard – BSC.

Verificamos neste trabalho os diferentes tipos de escolas do pensamento existentes na literatura, de acordo com as naturezas das escolas utilizadas no planejamento estratégico do IFTM, o que torna fonte de análise para outras instituições públicas.

No planejamento estratégico, percebe-se que as premissas se encaixam na natureza prescritiva, especificamente na escola do planejamento em que as estratégias resultam de um planejamento formal, realizadas em fases distintas e formuladas por *checklist* e apoiada por

técnica; a responsabilidade de todo o processo é do executivo principal, mas a responsabilidade da prática da execução está com os planejadores e devem ser explicitadas para que possam ser implementadas com atenção ao objetivo, programa, planejamento e controle orçamentário.

Observa-se que esse tipo de planejamento acontece não somente no IFTM, mas também nas organizações públicas, seja ela educacional ou não, pois vem inserido em formas de leis, decretos e normativas dentro de uma hierarquia “*top-down*”. Exemplo disso são os Planos Plurianuais em que a União, Estados e Municípios estão obrigados a seguir as legislações desencadeados em programas e ações.

Outra escola possível de encontrar em organizações públicas é a escola do poder dentro da natureza formulação de estratégia, pois a formulação da estratégia é desenhada por poder e política seja como um processo na organização ou como o comportamento da organização em seu ambiente externo; O poder macro vê a formulação da estratégia promovendo o seu próprio bem, estar no controle pelo uso de manobras estratégicas, como também estratégias coletivas em redes e alianças. Exemplificando, temos a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, sendo assim uma lei coercitiva, impositiva. Fica demonstrado assim, que os processos de planejamento de organizações públicas geralmente vão seguir essa mesma linha de escola de planejamento e poder.

Observa-se também que o IFTM avança no sentido de inserir a escola do aprendizado dentro desse processo em que a formulação da estratégia precisa assumir a forma de um processo de aprendizado ao longo do tempo, tornando-se formulação e implementação indistinguíveis; O líder pode ser o principal aprendiz, mas o coletivo (a organização) é o que mais aprende devido as muitas estratégias em potencial; O aprendizado é o que estimula o pensamento a fim de compreender a ação; O papel da liderança é de gerencial sendo que novas estratégias podem surgir. A administração estratégica envolve a relação entre pensamento e ação, controle e aprendizado e estabilidade e confiança e as estratégias surgem como padrão de passado, depois como plano para o futuro e finalmente como perspectiva para guiar o comportamento geral, via ferramenta BSC. Percebe-se ainda que essa ferramenta realizou *links* claros entre os seus objetivos e o que deveria ser executado, contribuindo com o processo de planejamento do IFTM. Sugere-se então que outras instituições públicas utilizem o BSC como ferramenta de aprendizado (ou outra ferramenta de aprendizado) pois foi importante para transformar esse planejamento em metas a serem alcançadas via orçamento existente.

No que concerne ao orçamento as instituições públicas são regidas por leis, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais representando o que se deve gastar e aí é preciso que as instituições tenham em mãos o planejado e o que será realizado. Analisar o planejado, concretizar as ideias, programas e ações em itens que vão consolidar, materializar essas ações.

O diferencial utilizado é a ferramenta BSC. Essa ferramenta foi importante também na ação do controle porque ficou claro as ações feitas no planejamento e o que isso desencadeava em termos de orçamento para a instituição. O BSC apesar de ser uma ferramenta utilizada em várias organizações privadas quando utilizada em esfera pública mostrou a relevância que ela se propunha que é integrar o planejamento ao orçamento e promover esse controle mais efetivo.

Sugere-se que outras organizações e instituições públicas utilizem essa ferramenta para realizar o controle. No IFTM, apesar de suas limitações já citadas e questionamentos realizados pelos gestores, é um processo que está em andamento, mas que se tornará uma ferramenta essencial no desenvolvimento do controle.

Ao pensar o estudo de caso em todo o seu processo, pesquisas futuras poderão ser realizadas deixando as seguintes sugestões:

- 1- Analisar casos semelhantes que tenham utilizado a ferramenta BSC para integrar o planejamento e controle orçamentário e comparar com o caso IFTM analisado, seja ele bibliográfico ou não;

- 2- Seja feito um estudo minucioso e sistemático para melhoria no processo de controle, tendo em vista as dificuldades identificadas nesse processo do IFTM.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, Brasília- DF, n. 10, p.6-50, 1997.
- ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro- RJ: Ltc 1974.
- ALMEIDA, V. **Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas**. Brasília: Universidade Gama Filho, 2010.
- ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- ANTICO, C.; JANNUZZI, P.M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. Fundação do Desenvolvimento Administrativo–FUNDAP–São Paulo. Debates, 2014.
- ARAÚJO SILVA, F.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da UFSM**, v. 4, n. 3, p. 458-476, 2011.
- ARAUJO, C. R. M. **A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006**. 2007. 426 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo - SP, 2007.
- ARAÚJO, M. A. D. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro - RJ, v. 30, n. 4, p.74-86, 1996.
- AREIAS, K. T. V.; BORGES, C. N. F. As políticas públicas de lazer na mediação entre Estado e sociedade: possibilidades e limitações. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 33, n. 3, 2011.
- ATHANÁZIO, M. M. **Processo de planejamento estratégico em universidade pública: o caso da Universidade Federal do Pará**. 2010. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal - RN, 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011. 229 p. Título Original: L' Analyse de Conremt.
- BATEMAN, T. S. **Administração: novo cenário competitivo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2012.
- BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982, 73p.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliações de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequencia no sistema federal de ensino. **Legislação**, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Legislação**, Brasília, DF, 1967.

BRASIL. Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. **Legislação**, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Legislação**, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. 3.ed. – Brasília, DF : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71p.  
BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao>>. Acesso em 12 fev. 2017.

BRASIL. Resolução nº 05 de 27 de março de 2014. Dispõe sobre a aprovação Ad Referendum nº 96/2013 que versa sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro. **Legislação**. Uberaba, MG, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do estado de 1995. Brasília-DF: **Revista de Administração Pública**, jul. 2000. p. 55-72.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo - SP, Editora 34, 1996. p. 269-294.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia Nacional e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, abril-jun./2006, p. 203-230. v. 26, nº 2.

BRESSER PEREIRA, L. C. Os avanços da Reforma na Administração Pública. Brasília, **Caderno MARE da Reforma do Estado**. C.15. MARE, 1998.

CALMON, K. M. N.; GUSSO, D. A. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 25, p. 6-39, 2009.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Ipea: Texto para discussão**, Brasília, p.5-57, mar. 2011.

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 – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2008, p. 111.

CASTEJON, R. A pertinência do planejamento estratégico para os gestores. **Revista Eletrônica de Administração**, Franca, v. 1, n. 4, p.1-22, 2011.

COVALESKI, M. et al. Budgeting research: three theoretical perspectives and criteria for selective integration. **Journal of Management Accounting Research**, v. 15, n. 1, 2003, p. 3-49.

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. **Outros temas: Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, 2011, p. 790-811.

DALLARI, D.A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas, Congresso de Gestão Pública, 7, 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2014. p. 1 - 18. 2014.

DONATO, J. V. A influência da cultura organizacional no planejamento estratégico. **Políticas Públicas e Sociedade**, Fortaleza, v. 1, n. 2, p.37-54, 2001.

DUARTE, E. N; SANTOS, M. L. O conhecimento na administração estratégica. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p.15-24, 2011.

ESTRADA, R. J. S. **Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria**. 2000. 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

FERNANDES, A. G.; FURTADO, R. P. M.; FERREIRA, P. A. Aplicação do Balanced Scorecard no auxílio à formulação do planejamento estratégico no setor público: o caso DAE/UFLA. **Revista Economia & Gestão**, v. 16, n. 42, p. 218-244, 2016.

FERNANDES, I. G. M. et al. Planejamento estratégico: análise SWOT. **Revista Conexão Digital**, Três Lagoas, v. 10, n. 1, p.1-10, 2013.

FERNANDES, J. C. C. O uso da informação de custos na busca pela excelência da Gestão Pública. In: Congresso de Gestão Pública, 4. 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Consab, 2011. p. 1 - 26.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre - RS: Penso Editora, 2013, p.251.

FORTIS, M. F. A. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? **Revista do Serviço Público**. Brasília, Abr./Jun. 2009. p.

125-140.

FRANCISCO, T. H. A. et al. A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 5, n. 3, 2012, p. 81-107.

FREZATTI, F. et al. Críticas ao orçamento: problemas com o artefato ou a não utilização de uma abordagem abrangente de análise? **ASAA-Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 3, n. 2, 2013, p. 190-216.

FREZATTI, F. et al. Perfil de planejamento e ciclo de vida organizacional nas empresas brasileiras. **Revista de Administração**, v. 45, n. 4, 2010, p. 383-399.

FREZATTI, F. **Orçamento empresarial: planejamento e controle gerencial**. 4. ed. São Paulo - SP: Atlas, 2008, p. 231.

GALVÃO, A. A. A. **Plano de desenvolvimento institucional: uma proposta para elaboração e acompanhamento pelos Institutos Federais**. 2016. 66 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Pública, Universidade de Brasília, Planaltina - DF, 2016.

GARRISON, R. H.; NOREEN, E. W. **Contabilidade gerencial**. Rio de Janeiro: LTC, 2001, p.737.

GARRISON, R. H.; NOREEN, E. W. **Managerial accounting**. McGraw-Hill, 2000.

GELBCKE, F.; MATOS, E.; SCHMIDT, I. S.; MESQUITA, M. P. L. de; PADILHA, M. F. C.

GHELMAN, S. **Adaptando o Balanced Scorecard aos preceitos da nova gestão**. 2006. 86 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sistema de Gestão, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, n. 74, p. 73-108, 1997.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. Ampliada, revisada e atualizada, São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2010.

GOLDBERG, M. A. A. Avaliação e planejamento educacional: problemas conceituais e metodológicos. **Cadernos de pesquisa**, n. 7, 2013, p. 62-67.

HAMBRICK, D.C.; FREDRICKSON, J.W. Are you sure have a Strategy? **Academy Of Management Executive**, Nova Iorque - USA, v. 19, n. 4, p.51-62, 2005.

HAYES, R.H. Strategic Planning – Forward in Reverse. **Harvard Business Review**, 1985.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIANGULO MINEIRO - IFTM. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**, Uberaba, 2013,

p.196. Disponível em:< [http://www.iftm.edu.br/pdi/arquivos/pdi2014\\_2018.pdf](http://www.iftm.edu.br/pdi/arquivos/pdi2014_2018.pdf)> Acesso em 22 jun. 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIANGULO MINEIRO – IFTM. Disponível em: <<http://www.iftm.edu.br/cpa/avaliacao/>>. Acesso em 22 jun. 2016.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. 22. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, p.344.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **A Execução Premium**. 2 ed. Rio de Janeiro Elsevier Brasil, 2009, p.319.

KLANN, R. C. et al. Relação entre o ciclo de vida organizacional e o planejamento em empresas metalúrgicas do Município de Brusque-SC. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 6, n. 16, 2012, p. 119.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**. São Paulo. Atlas, 1975.

KRONBAUER, C. A. et al. Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais: estudo do controle externo da gestão pública. **Revista de contabilidade e organizações**, v. 5, n. 12, 2011, p. 48-71.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAPIERRE, R. **Le Changement Stratégique: Un rêve en Quête de Réel**. McGill University, 1980.

LAVARDA, C. E.F.; PEREIRA, A. M. Planejamento e Controle orçamentário empresarial como ferramenta de apoio a tomada de decisão. **Abcustos**, São Leopoldo - RS, v. 6, 2011, p.39-56.

LIRA, R. A. **Planejamento Estratégico para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Amazonas**. 2012. 89 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2012.

LOPEZ, J.R.F.S.; COSTA, P.L.S. Identidade institucional e gestão participativa nos institutos federais: possibilidades de fortalecimento e ressignificação a partir do PDI. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14, 2012, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 2012. p. 1 - 16.

LOPEZ, J.R.F.S.; **Relação entre PDI, identidade institucional e gestão participativa nos institutos federais: desafios e possibilidades para o desenvolvimento**. 2015. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestec, Universidade Estadual da Bahia, Salvador, 2015.

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

MARBACK NETO, G. **Avaliação: instrumento de gestão universitária**, Espírito Santo: Hoper, 2007, p.249.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Tomo I. 2 ed. Brasília: IPEA, 1996<sup>a</sup>.

MEIRINHOS, M.; OSÓRIO, A. O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. Eduser, **Revista de Educação**, Bragança - Portugal, v. 2, 2010, p.49-65.

MEYER JUNIOR, V.; MEYER, B. Planejamento estratégico nas instituições de ensino superior: técnica ou arte? In: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 4. 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 2004. p. 1 - 11.

MILES, R.E; SNOW C.C. Failure and the hall of fame. New York. **Califórnia Management Review**, v. 26, n. 3, p. 10-28, 1984.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J., **Safári de Estratégia: Um roteiro pela selva do planejamento estratégico**, 2. ed. Porto Alegre – RS, Bookman, 2010. P. 392.

MONTGOMERY, C. Putting leadership back into strategy. **Havard Business Review**, 2008.

MOZZATO, A. R; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no campo da Administração: Potencial e Desafios. **RAC**, Curitiba – PR. v. 15, n. 4, 2011, p.731-747.

NEVES, A. **Gestão na administração pública**. Pergaminho/Bertrand, 2002, p. 326.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**- Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 2006, p. 273-288.

PADOVEZE, C. L. **Planejamento Orçamentário**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 289.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, 2014, p. 171-187.

PICCHIAI, D. O plano de desenvolvimento institucional e o projeto pedagógico institucional de universidades públicas: limites organizacionais. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 5, n. 3, dez. 2012, p. 23-45.

PINTO, H. M. **Apresentação e análise das práticas de planejamento, de execução e de controle no processo orçamentário nos bancos comerciais brasileiros**. 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, 2006, p. 16-25.

PORTER, M. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e concorrência**. Rio de

Janeiro: Campus, 1989.

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, 2011, p. 98-117.

REBELO, L.M.B. **A dinâmica do processo de formação de estratégias de gestão em universidades**: a perspectiva da teoria da complexidade. 2004. 278 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, 2013, p. 813.

ROCHA, I. et al. A presença da entropia no controle orçamentário em ambiente inovador. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo - SP, v. 8, n. 2, 2011 p.82-105.

RUMELT, R.P. **The evaluation of business strategy**, 3 ed, 1997.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, 2012, p. 4-22.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988. In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: **ENAP**, v. 2, 2007, p.187 - 217.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2013, p. 347-369, 2009.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M.I.T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, 2015.

SILVA, C. R; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, 2011.

SILVA, J. A. **Comentário Contextual a Constituição**. 6 ed. São Paulo; Malheiros, 2009.

SILVA, P. G. K. O papel do controle interno na administração pública. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2012.

SOBRINHO, J. D. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 15, n. 1, 2010.

SOUSA, B. J. R. O plano de ações articuladas (par) como instrumento de planejamento da educação: O que há de novo? Simpósio Brasileiro, 25., 2011, São Paulo; Congresso Ibero-americano de política e administração da educação, 2., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: **ANPAE**, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

SOUZA, A.R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Uniciências**, v. 8, n. 1, 2015.

SOUZA, C. B. G. Gestão participativa: conceitos e operações fundamentais. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, n. 1, 2016. 2015. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/#!/departamentos/ciencias-da-educacao/publicacoes/revista-eletronica/revistas2/>>. Acesso em 12 jun. 2016.

SOUZA, P.; LUNKES, R. J. Práticas de orçamento de capital: um estudo em empresas hoteleiras de Florianópolis (SC). **Revista Universo Contábil**, v. 9, n. 1, 2013, p. 28.

STONER, J.; FREMAN, E. **Administração**, Rio de Janeiro, Prentice Hall, 1992.

TARIFA, M. R. **Cultura organizacional e práticas orçamentárias**: um estudo empírico nas maiores empresas do sul do Brasil. 2008. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

VALERIANO, D. L. **Gerencia em projetos**: pesquisa desenvolvimento e engenharia, São Paulo, Makron Book, 1998.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A.; FÁVERO, L. P. L. Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. **Revista de Administração**, v. 47, n. 4, 2012, p. 624-637.

VIEIRA, R. S. Políticas públicas e administração pública democrática no Brasil: uma análise da concretização dos novos direitos à luz da constituição brasileira de 1988. **Anais do Encontro Nacional do CONPED**. Manaus, 2006.

WELSCH, G. A. **Orçamento empresarial**, tradução e adaptação a terminologia contábil brasileira de Antonio Zoratto Sanvicente, Athas, 1983.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: Planejamento e Método. Reimpressão 2001. BOOKNfAN Companhia e Editora, 2001.

# ANEXOS



## ANEXO A – Quadro das Escolas do Planejamento Estratégico

Naturezas das escolas	Escolas	Premissas das Escolas
Prescritiva	Design	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A estratégia é racional e não intuitiva, aprendida formalmente;</li> <li>2. A responsabilidade da estratégia é do executivo principal ou alta gerência que a qual monitora o planejamento, orçamento e controle por meio de sistemas elaborados;</li> <li>3. Modelo simples e informal;</li> <li>4. Deve ser única, sob medida para caso individual e criativa;</li> <li>5. Explícita, simples;</li> <li>6. Após essas premissas é que deverão ser formuladas e implementadas, separação clara entre pensamento e ação.</li> </ol>
	Planejamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. As estratégias resultam de um planejamento formal, realizada em fases distintas e formuladas por checklist e apoiada por técnica;</li> <li>2. A responsabilidade de todo o processo é do executivo principal, mas a responsabilidade da prática da execução está com os planejadores;</li> <li>3. Devem ser explicitadas para que possam ser implementadas com atenção ao objetivo, programa, planejamento e controle orçamentário.</li> </ol>
	Posicionamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. As estratégias são genéricas, comuns e identificáveis;</li> <li>2. O mercado é econômico e competitivo;</li> <li>3. A formulação de estratégia é de seleção genérica com base em cálculo analítico;</li> <li>4. Os cálculos analíticos são realizados por analistas e enviados aos gerentes que controlam as opções;</li> <li>5. As estratégias, após desenvolvidas, passam a ser implementadas e articuladas.</li> </ol>
Formulação de Estratégia	Empreendedora	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A estratégia está na mente do líder como perspectiva, senso de direção de longo prazo e visão do futuro da organização;</li> <li>2. O processo de formulação de estratégia está na experiência e intuição do líder;</li> <li>3. O líder promove a visão de forma decida e até mesmo obsessiva;</li> <li>4. A visão estratégica é maleável, a estratégia empreendedora é deliberada e emergente;</li> <li>5. A organizações é maleável e de estrutura simples;</li> <li>6. A estratégia empreendedora tende a ser um nicho de mercado para se proteger das forças de mercado.</li> </ol>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A formulação da estratégia ocorre na mente do estrategista;</li> <li>2. A estratégias emergem como perspectivas vindas do ambiente (forma de conceitos, mapas, esquemas e estruturas);</li> <li>3. As informações são interpretações de um mundo</li> </ol>

	Cognitiva	<p>como é percebido (modelado, estruturado ou construído);</p> <p>4. Como conceito as estratégias são difíceis de realizar em primeiro lugar. Quando realizadas ficam abaixo do ponto ótimo e difícil de mudar quando não são mais viáveis.</p>
	Aprendizado	<p>1. A formulação da estratégia precisa assumir a forma de um processo de aprendizado ao longo do tempo, tornando-se formulação e implementação indistinguíveis;</p> <p>2. O líder pode ser o principal aprendiz, mas o coletivo (a organização) é o que mais aprende devido as muitas estratégias em potencial;</p> <p>3. O aprendizado é o que estimula o pensamento a fim de compreender a ação;</p> <p>4. O papel da liderança é de gerencial sendo que novas estratégias podem surgir. A administração estratégica envolve a relação entre pensamento e ação, controle e aprendizado e estabilidade e confiança;</p> <p>5. As estratégias surgem como padrão de passado, depois como plano para o futuro e finalmente como perspectiva para guiar o comportamento geral.</p>
	Poder	<p>1. A formulação da estratégia é desenhada por poder e política seja como um processo na organização ou como o comportamento da organização em seu ambiente externo;</p> <p>2. As estratégias tendem a ser emergentes sendo mais no sentido de iludir do que perspectiva;</p> <p>3. O poder micro vê a formulação da estratégia como a interação por meio de persuasão, barganhas, confronto direto via jogos políticos;</p> <p>4. O poder macro vê a formulação da estratégia promovendo o seu próprio bem, estar no controle pelo uso de manobras estratégicas, como também estratégias coletivas em redes e alianças.</p>
	Cultural	<p>1. A formulação da estratégia está baseada nas crenças e nas interpretações comuns aos membros da organização;</p> <p>2. A crença é adquirida por aculturação ou socialização sendo em grande parte tácito e não verbal, podendo ser reforçado por uma doutrina mais formal;</p> <p>3. As crenças podem ser descritas parcialmente pelos membros da organização sendo que suas origens podem permanecer obscuras;</p> <p>4. A estratégia está enraizada em intenções coletivas no sentido de proteção e usando-as para sua vantagem competitiva de forma deliberada;</p> <p>5. A ideologia cultural não encoraja as mudanças estratégicas, mas somente a mudança de posição dentro da estratégia global dentro da organização.</p>
	Ambiental	<p>1. O ambiente é o agente central no processo de geração de estratégia;</p> <p>2. A organização se molda de acordo com o ambiente, mas é incapaz de reagir a ele;</p> <p>3. Para que a organização sobreviva a longo prazo as escolhas feitas quando da sua formulação é essencial;</p> <p>4. Com o passar do tempo a liderança não influencia</p>

		<p>no desempenho e capacidade de sobrevivência da organização;</p> <p>5. As organizações que sobrevivem às pressões, aglomeram-se em nichos ecológicos procurando compartilhar tecnologias, produtos e estilos administrativos semelhantes.</p>
Combinação	Configuração	<p>1. Na maioria das vezes uma organização tem uma configuração estável em suas características podendo ter determinado comportamento originando determinado conjunto de estratégia por um período de tempo;</p> <p>2. Esse período de tempo é interrompido por processos de transformação, ou seja, um salto quântico para outra configuração;</p> <p>3. Esse estado de transformação e configuração podem ordenar-se em sequencias padronizadas, descrevendo ciclo de vida das organizações;</p> <p>4. Deve-se sustentar a estratégia ou realizar mudanças estratégicas adaptáveis reconhecendo a necessidade de transformação sem destruir a organização;</p> <p>5. O processo de geração de estratégia deve encontrar o seu próprio tempo e contexto, ou seja, as próprias escolas de pensamento representam configurações particulares;</p> <p>6. As estratégias assumem seus planos e padrões cada um a seu tempo e adequado à sua situação.</p>

Fonte: Adaptado de MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL (2010).

## **ANEXO B – Roteiros de Entrevistas**

### **Entrevista 1 – Gestores de campi**

O objetivo das entrevistas a serem realizadas é saber: Como foi realizada a implementação dos processos de planejamento estratégico e controle orçamentário do PDI 2014-2018 no IFTM, período 2014-2016.

1. A necessidade de implantação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) no IFTM surgiu em que momento?
2. Como se deu a implantação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2018?
3. O Planejamento Estratégico foi implantado pela comissão e ou representação?
4. A missão (ofertar educação profissional e tecnológica por...), visão (ser uma instituição de excelência profissional e tecnológica...) objetivos, metas e ações desenvolvidas no Planejamento estão sendo desenvolvidas?
5. Como foi a participação dos campi nesse processo?
6. Na prática, anualmente, como é realizado o planejamento?
7. Em relação a questão orçamentária, como é avaliado o planejado – orçado – realizado?
8. A Função Controle e Avaliação do PDI é realizada via Planos Anuais de Ação realizada pelos Campi. Como funciona?
9. Qual o objetivo do MPLAN? (O objetivo e a informatização dos processos administrativos facilitando assim as etapas de planejamento, execução e controle).
10. Qual o objetivo do MAD LC? (Módulo Administrativo de Licitações)

- 11.** Quais premissas foram adotadas nesse processo de planejamento? (Relacionar as premissas das escolas do pensamento)
  
- 12.** Gostaria de abordar algum outro ponto que considera importante em relação ao processo de planejamento e controle orçamentário?

## **Entrevista 2 – Gestor Pró-reitoria de Administração**

1. Explicar melhor o valor informado pelo CONIF e o homologado pelo SETEC.
2. Na hora que definiu lá no CONIF o recurso já chegou ao Instituto?
3. A questão da Proposta Orçamentária, o valor que está informado no gráfico, que você colocou lá no gráfico e o valor que está apresentado dentro da proposta não bateu. Aí gerou essa dúvida: o valor da proposta é muito maior. Por quê?
4. Uma outra dúvida, quando a gente fala do planejado com o orçado e com o realizado, o planejado sempre vai ser maior e esse corte para chegar ao valor que você tem no CONIF, ele é realizado ali pelo diretor de campus ou não?
5. Como você acompanha, como é feito esse controle? Você planejou, você comprou, você realizou, como consegue enxergar isso, o campus tem esse controle ou só a reitoria que tem essa visão, nós temos esse orçamento e você conseguiu gastar “x”, eu sei que você movimenta nas rubricas, você pode fazer esse movimento não é tudo não, mas como é feito esse controle pelo IFTM?
6. Existe algum documento que rege isso ou é uma cultura?
7. Eu queria deixar esse espaço livre para você falar alguma coisa, se você quer complementar alguma coisa em relação a nossa entrevista ou ao trabalho que foi desenvolvido.

## ANEXO C – Avaliação Institucional

	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL - 2015 PARÂMETROS AVALIADOS	DOCENTE	TAE	ALUNO	GERAL
	Seu conhecimento quanto a missão do IFTM:	O	O	B	B
	Como você avalia a missão do IFTM de acordo com a atuação proposta:	B	B	B	B
	O seu envolvimento na concepção, execução e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto é:	B	B	B	B
	O seu conhecimento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto é:	B	B	B	B
	A ação de inclusão social é:	B	B	B	B
	Sua frequência em atividade artística e cultural é:	B	R	B	B
	As ações da extensão e da pesquisa na comunidade são:	B	B	B	B
	A infraestrutura do campus (dimensões do espaço físico, iluminação, ventilação, mobiliário e equipamento) é:	B	B	B	B
	A infraestrutura da biblioteca (organização e horário de funcionamento, qualidade do acervo e do atendimento) é:	B	N/A	B	B
	A Infraestrutura dos laboratórios (dimensões do espaço físico, iluminação, ventilação, mobiliário e equipamento) é:	B	N/A	B	B
	A Infraestrutura das salas de aula (dimensões do espaço físico, iluminação, ventilação, mobiliário e equipamento) é:	O	N/A	B	O
	O número de computadores para acesso à Internet disponibilizados na biblioteca é:	N/A	N/A	B	B
	A divulgação desta avaliação para a comunidade foi:	B	B	B	B
	A objetividade das perguntas deste questionário foi:	B	B	B	B
	A divulgação dos resultados das avaliações anteriores para a comunidade foi:	B	B	B	B
	A política e a atuação do Instituto para o ensino é:	B	B	B	B
	A política e a atuação do Instituto para a pesquisa é:	B	B	B	B
	A política e a atuação do Instituto para a extensão é:	B	B	B	B
	Seu conhecimento e interesse na participação nos programas de pesquisa e extensão é:	B	B	B	B
	Seu conhecimento do programa de concessão de bolsas e monitoria é:	B	B	B	B
	Seu conhecimento sobre a ouvidoria é:	R	B	R	B
	A comunicação da Instituição com a sociedade é:	B	R	B	R
	A divulgação de cursos/eventos da instituição é:	B	B	B	B
	O horário de atendimento à comunidade é:	O	B	B	B
	A atuação do setor de assistência ao educando ( qualidade e horário do atendimento, agilidade nas respostas, etc.)	N/A	N/A	B	B
	A agilidade da coordenação de curso nas soluções dos problemas apresentados é:	O	N/A	B	B
	A qualidade do atendimento e agilidade nas respostas da Instituição:	B	B	B	B
	Sua satisfação com o plano de carreira da sua classe:	B	R	N/A	B
	A política e operacionalização de ofertas de capacitação da Instituição é:	B	B	N/A	B
	Sua motivação para o desempenho de sua atividade e para oferecer novas ideias e soluções criativas para o seu setor é:	B	B	N/A	B
	Sua satisfação acadêmica é:	B	N/A	B	B
	Sua participação em bancas examinadoras, comissões de trabalhos internos e reuniões é:	O	B	N/A	B

	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL - 2015 PARÂMETROS AVALIADOS	DOCENTE	TAE	ALUNO	GERAL
	As condições, ambientes e clima de trabalho são:	B	B	N/A	B
	Seu conhecimento quanto as instâncias superiores (Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Colegiado de cursos)	B	B	B	B
	A adequação/atualização das normas e regulamentos da Instituição em relação à sua atividade é:	B	B	N/A	B
	A comunicação interna da Instituição é:	B	B	B	B
	A agilidade e qualidade nas soluções e respostas dos processos administrativos são:	B	R	N/A	B
	A atuação e atendimento dos setores administrativos é:	B	B	B	B
	Seu conhecimento da comissão de ética é:	B	R	B	B
	O atendimento pedagógico aos alunos portadores de necessidades específicas é:	B	N/A	B	B
	Os recursos financeiros são aplicados de forma equilibrada buscando a continuidade das ofertas atuais:	B	B	N/A	B



## ANEXO D – Relatório de Acompanhamento dos objetivos e metas do PDI



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIÂNGULO MINEIRO  
ERP/IFTM / MPLAN/PDI / Módulo de Plano de Desenvolvimento Institucional

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS E METAS DO PDI

ANO DE REFERÊNCIA: 2014

### PERSPECTIVA DO ALUNO

01. Objetivo Consolidar e fortalecer os cursos presenciais ofertados no IFTM.

Meta 1 : Obter, no mínimo, nota 4 no IGC (Índice Geral de Cursos), atingindo nota 5 até 2018.

Indicador de resultados: Índice geral de cursos (IGC)

Aferição: Índice publicado pelo INEP

Responsável: PRO-REITORIA DE ENSINO

Tipo: Específica

Campus	Parâmetros	Metas							
	2013	2014 Meta do ano	Indicador a ser alcançado	Aferição da meta	Cumprir?	Indicador anual	Indicador global	Justificativa no caso de não haver cumprido a meta ou a ter cumprido parcialmente	Aferição realizada por
REITORIA	0	4	4	4	Sim	100,00 %	Não se aplica		ROGERIO MELO NEPOMUCENO

Meta 2 : Obter nota igual ou superior a 4 em 100% dos cursos submetidos ao ENADE até 2018.

Indicador de resultados: Percentual de cursos com nota igual ou superior a 4 no ENADE

Aferição: Número de cursos superiores com nota igual ou superior a 4 no ENADE

Responsável: PRO-REITORIA DE ENSINO

Tipo: Desdobrável

Campus	Parâmetros	Metas							
	2013	2014 Meta do ano	Indicador a ser alcançado	Aferição da meta	Cumprir?	Indicador anual	Indicador global	Justificativa no caso de não haver cumprido a meta ou a ter cumprido parcialmente	Aferição realizada por
CAMPUS AVANÇADO CAMPINA VERDE	Meta não é de responsabilidade do campus para este ano.								
CAMPUS AVANÇADO UBERABA	Meta não é de responsabilidade do campus para este ano.								
PARQUE TECNOLÓGICO									
CAMPUS ITUTUBA	0	60,00%	1	1	Sim	100,00 %	Não se aplica		CRISTIANO PEREIRA PAGLIA

## ANEXO E – Relatório de Histórico de ajustes e metas



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TRIÂNGULO MINEIRO  
ERP/IFTM / MPLAN/PDI / Módulo de Plano de Desenvolvimento Institucional

### Relatório de histórico de ajustes de metas

#### PERSPECTIVA DO ALUNO

Objetivo 01 - Consolidar e fortalecer os cursos presenciais ofertados no IFTM.

Meta 2 - Obter nota igual ou superior a 4 em 100% dos cursos submetidos ao ENADE até 2018.

##### Campus Paracatu

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Metas anuais originais	0%	60%	70%	80%	90%	100%
Ajuste 2016 - 2018	-	-	-	80%	90%	100%
Justificativa	Metas inalteradas					

##### Campus Uberaba

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Metas anuais originais	0%	60%	70%	80%	90%	100%
Ajuste 2016 - 2018	-	-	-	90%	90%	100%
Justificativa	Em função das notas recebidas.					

Meta 3 - Obter nota igual ou superior a 4 em 100% dos cursos superiores na avaliação "in loco" até 2018.

##### Campus Paracatu

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Metas anuais originais	0%	60%	70%	80%	90%	100%
Ajuste 2016 - 2018	-	-	-	80%	90%	100%
Justificativa	Meta inalterada.					

##### Campus Uberaba

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Metas anuais originais	0%	60%	70%	80%	90%	100%
Ajuste 2016 - 2018	-	-	-	100%	100%	100%
Justificativa	Em função das notas recebidas.					

**ANEXO F–Manual de Planejamento estratégico****MANUAL DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO  
PDI 2014/2018**

Uberaba, junho/2013

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	2
1. PLANEJAMENTO ETRATÉGICO .....	3
2. MISSÃO .....	4
3. VALORES .....	4
4. VISÃO .....	4
5. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO .....	5
5.1 Análise dos Ambientes Interno e Externo da Instituição .....	5
6. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS .....	6
7. METAS .....	7
8. INDICADORES .....	8
9. AÇÕES .....	9
10. GESTÃO ESTRATÉGICA .....	10
11. MODELO DE <i>BALANCED SCORECARD</i> DO IFTM .....	10
11.1 Por que Medir? .....	11
11.2 As Perspectivas de Valor .....	11
11.2.1 Perspectiva Sociedade .....	12
11.2.2 Perspectiva do Aluno .....	12
11.2.3 Perspectiva dos Processos Internos .....	12
11.2.4 Perspectiva de Pessoas, Infraestrutura e Inovação .....	13
11.2.5 Perspectiva Orçamentária e Financeira .....	13
11.2.6 Mapa Estratégico .....	14
12. PLANEJANDO COM BASE NO <i>BALANCED SCORECARD</i> .....	14
12.1 Definição da Estratégia .....	14
12.2 Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI .....	14
12.3 Plano Anual de Ação – PAA .....	16
12.4 Controle da Execução .....	16
12.5 Avaliação e Retroalimentação .....	16
13. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	16
GLOSSÁRIO .....	18
ANEXO A – MODELO DE MATRIZ SWOT DO IFTM .....	21
ANEXO B – ESTRUTURA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI) .....	22
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	25

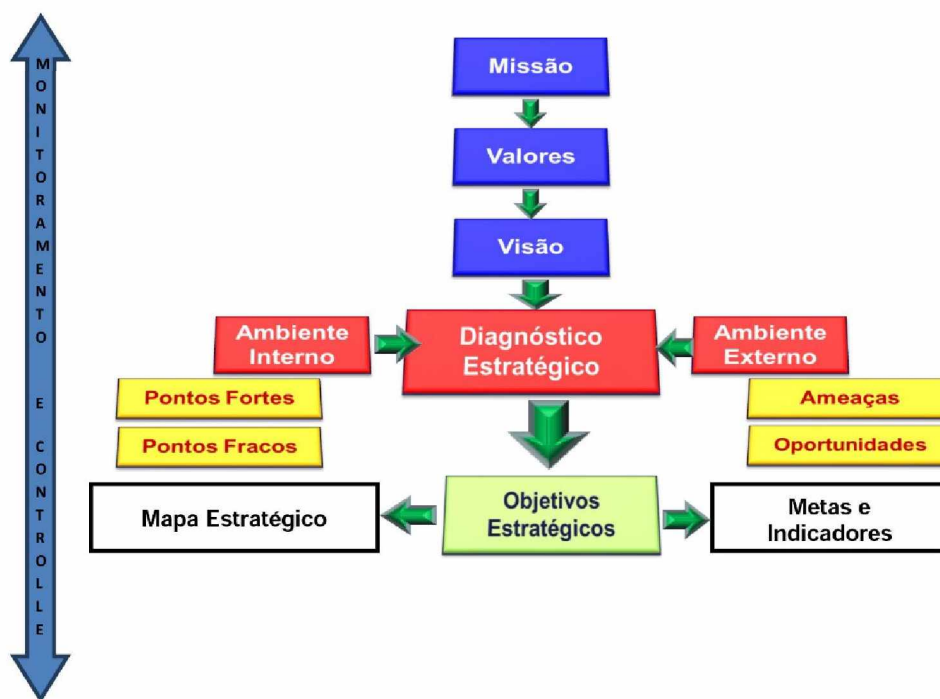
## INTRODUÇÃO

Ao criar os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), propôs um modelo institucional inovador baseado em um conceito de educação profissional e tecnológica sem similar em nenhum outro país. Um dos seus fundamentos é a organização pedagógica verticalizada, da educação básica a superior. Ela permite que os docentes atuem em diferentes níveis de ensino e que os discentes compartilhem os espaços de aprendizagem, incluindo os laboratórios, possibilitando o delineamento de trajetórias de formação que podem ir do curso técnico ao doutorado.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) norteia os rumos Institucionais. É uma ação intencional, com um sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente. Enfim, trata-se de uma projeção dos valores originados da identidade da instituição, materializados no seu fazer específico, cuja natureza consiste em lidar com o conhecimento e que deve delinear o horizonte de longo prazo, não podendo ser limitado, portanto, a um período de gestão.

O presente manual tem como proposta fortalecer o atual modelo de gestão, através da disseminação de conceitos utilizados no processo de planejamento estratégico, complementando-o com a implantação de uma ferramenta de medição (*BalancedScorecard*) que se bem utilizada resultará em um patamar maior na qualidade do planejamento do IFTM e das suas ações realizadas.

## 1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



*O Macro-Processo de Planejamento Estratégico adaptado por Peter M. Dostler e Giovanni Souza Filho*

Planejamento estratégico é o processo de elaborar a estratégia, definindo a relação entre a organização e o ambiente, subsidiando a tomada de decisões que estabelece o padrão de comportamento que a Instituição pretende seguir, os produtos e serviços a oferecer e o público que pretende atingir. Trata-se de um instrumento técnico-político que permite à Instituição definir e revisar continuamente a sua missão, visão, e principalmente, objetivos, metas e ações.

O planejamento de uma organização é realizado em três níveis: estratégico, tático e operacional, obedecendo a uma ordem hierárquica entre eles.

O produto final do processo de planejamento é um **plano**, que dependendo do nível em que foi gerado possui as seguintes características:

O **plano estratégico** envolve a visão global da Instituição, possui um conteúdo genérico e seus objetivos e metas são de longo prazo. Este tipo de plano proporciona um senso de direção para o futuro da organização.

No caso do IFTM, o plano estratégico abrange um horizonte de 05 (cinco) anos e é denominado de **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**.

Já o **plano tático** envolve os objetivos intermediários de cada unidade do IFTM, ou seja, *campus* e Unidades Estratégicas –UE, que são as Pró-reitorias. Estes planos são menos genéricos do

que o estratégico, pois são mais detalhados e são de curto prazo, no caso do IFTM abrange o período de 01 (um) ano e são chamados de **Plano Anual de Ação – PAA**.

Os planos táticos de cada unidade devem ser coordenados e integrados entre si, além de estar alinhados com o seu respectivo Plano Estratégico.

A partir do plano tático é elaborado o **plano operacional**. Este tipo de plano é bem mais detalhado, abordando cada operação das coordenações em separado. Possuem um horizonte de tempo em torno de 01 (um) ano ou menos e se preocupam com “o que fazer” e “como fazer” as atividades cotidianas da Instituição.

Efetivamente, o sucesso e o desencadeamento do planejamento estratégico dependem de vários fatores concorrentes, sendo o principal deles a internalização por parte dos gestores e servidores dos principais elementos que o compõe.

## 2. MISSÃO

A missão traduz o sistema de valores e filosofia da Instituição, ou seja, é uma declaração sobre o que o IFTM é, sobre a sua razão de ser, seus clientes e os serviços que presta. A missão define o que o IFTM é hoje, seu propósito e como pretende atuar no seu cotidiano.

A missão do Instituto Federal do Triângulo Mineiro está definida como:

Ofertar a Educação profissional e Tecnológica por meio do Ensino, Pesquisa e Extensão promovendo o desenvolvimento na perspectiva de uma sociedade inclusiva e democrática.

## 3. VALORES

São os princípios fundamentais que orientam o comportamento da Instituição, representam as convicções dominantes, as crenças básicas, aquilo que os servidores acreditam e que permeiam todas as suas atividades e relações com os alunos e sociedade.

Os valores constituem uma descrição de como o IFTM atua em seu cotidiano na busca de realizar a visão.

Exemplos de valores:

- Compromisso com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática;
- Verticalização do ensino e sua integração com a pesquisa e a extensão;
- Eficácia nas respostas de formação profissional, difusão do conhecimento científico e tecnológico e suporte aos arranjos produtivos locais, sociais e culturais;
- Inclusão de um público historicamente colocado à margem das políticas de formação para o trabalho, dentre esse, as pessoas com deficiências e necessidades educacionais especiais;
- Natureza pública e gratuita do ensino, sob a responsabilidade da União.

## 4. VISÃO

A visão corresponde às aspirações da Instituição, mostrando a situação futura em que ela deseja estar. A visão deve ser capaz de esclarecer a qualquer interessado, seja ele de dentro ou de fora do IFTM, aonde se quer chegar. Exemplo de visão:

Ser uma instituição de referência regional em educação, ciência e tecnologia buscando a formação de profissionais-cidadãos comprometidos com o desenvolvimento sustentável da sociedade. (IFRS)

## 5. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

O diagnóstico estratégico corresponde à primeira fase do processo de planejamento estratégico e procura responder à pergunta básica “qual a real situação da empresa quanto a seus aspectos internos e externos?”, verificando o que a empresa tem de bom, de regular ou de ruim em seu processo administrativo.

### 5.1 Análise dos Ambientes Interno e Externo da Instituição

Após a definição da identidade corporativa da Instituição (Missão, Visão e Valores) é preciso definir quais são os fatores ambientais que influenciam diretamente no seu funcionamento. Os fatores ambientais ou também chamados de variáveis ambientais são identificados tanto no ambiente interno da Instituição, como também em seu ambiente externo. No âmbito interno, são elencadas as suas forças e fraquezas, enquanto no âmbito externo, as oportunidades e ameaças.

As forças e fraquezas fazem referência aos recursos que a Instituição tem à sua disposição, em relação aos seus concorrentes. São variáveis controláveis, ou seja, a Instituição possui gerência sobre elas, tais como sistema de liderança, sistemas de planejamento e controle, processo de relacionamento com as partes interessadas, processo de relacionamento com a sociedade, sistemas de informação e conhecimento, gestão de pessoas, processos financeiros, orçamentários e logísticos, Processos finalísticos, acompanhamento e controle de resultados.

Já as oportunidades e ameaças são variáveis em que a Instituição não pode controlar e que surgem da própria dinâmica do mercado em questão ou de fatores sócio, político, econômico, tecnológicos, legais e etc.

O resultado desta análise serve de subsídio para a formulação dos objetivos estratégicos, uma vez que o conhecimento das variáveis ambientais permite aos gestores direcionar seus esforços de modo a minimizar as suas fraquezas e ameaças e maximizar suas forças e oportunidades.

O instrumento que auxilia na realização da análise ambiental e que é comumente utilizado pelas grandes organizações é conhecido por Matriz SWOT. A sigla SWOT faz referência às letras iniciais dos termos da língua inglesa: *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças).

Como instrumento prático de aplicação de Matriz SWOT, o Instituto Federal do Triângulo Mineiro, reproduziu a dinâmica da análise das variáveis ambientais em uma planilha de Excel e a disponibilizou para cada uma de suas unidades, visando facilitar o diagnóstico destas, frente ao seu ambiente (ver anexo A).

Para análise das variáveis ambientais, mediante a utilização do instrumento mencionado no parágrafo anterior, as equipes de planejamento das unidades deverão seguir os passos abaixo:

1. Listar, até o limite de 10 (dez), os fatores correspondentes as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da unidade;



2. Para cada fator, conceituar o impacto (alto, médio ou baixo) que ele causa no cumprimento da missão e alcance da visão do IFTM;
3. Em seguida, conceituar a atuação da unidade (péssimo, ruim, regular, bom, ótimo) frente ao fator listado, com observância dos seguintes critérios:
  - a. Péssimo – desempenho medíocre;
  - b. Ruim – desempenho fraco;
  - c. Regular – desempenho razoável, mediano;
  - d. Bom – desempenho adequado, mas que pode ser melhorado;
  - e. Ótimo – o máximo desempenho possível.
4. Por último, elaborar um breve comentário do porque de se listar o fator como uma força, fraqueza, oportunidade ou ameaça.

**Nota:** Os fatores listados e seus respectivos conceitos devem se basear no atual momento da Instituição e não em uma situação futura ou desejada.

Na medida em que se listam os fatores e se aplica os devidos conceitos, se obtém uma ponderação para cada fator que serve de padrão para se identificar, através de um gráfico radar, qual o tipo de estratégia é a mais adequada para a unidade naquele momento.

As estratégias seguem quatro possíveis direções:

- Forças x Oportunidades (desenvolvimento) = **estratégia ofensiva**, pode seguir três orientações: ofertar novos produtos/serviços, buscar novos clientes ou buscar novas tecnologias diferentes das que a Instituição já domina;
- Forças x ameaças (manutenção) = **estratégia de confronto**, modificação do ambiente a favor da Instituição, ou seja, utilizar ao máximo os pontos fortes e reduzir os pontos fracos para manter a posição conquistada até o momento;
- Fraquezas x Oportunidades (crescimento) = **estratégia de reforço**, embora existam fraquezas, o ambiente está proporcionando situações favoráveis que podem transformar-se em oportunidades, nesta situação pode-se: lançar novos serviços, expandir as atividades, realizar parcerias, etc.;
- Fraquezas x ameaças (sobrevivência) = **estratégia defensiva**, o ambiente e a Instituição está em situação inadequada ou apresenta perspectivas “negras”, nesse caso os tipos de ações que mais se enquadram são: reduções de custos, desinvestimento, reavaliação da oferta de um determinado produto/serviço, etc.

A utilização da Matriz SWOT é imprescindível para a elaboração de uma estratégia baseada em objetivos adequados e coerentes com o ambiente de cada unidade do IFTM.

## 6. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

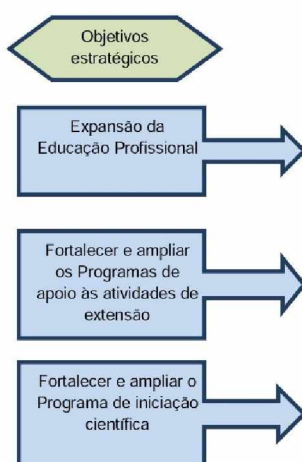
Os objetivos estratégicos são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro.

É como um grupo de atividades, relacionadas às perspectivas do mapa estratégico, para os quais o resultado favorável é imprescindível ao cumprimento da missão. São desafios que, se alcançados, são suficientes para a o sucesso da estratégia e a concretização da visão de futuro da Instituição.

No processo de elaboração dos objetivos é necessária a adoção de critérios mensuráveis (número de alunos, aumento do orçamento, redução dos custos, etc.) que possam ser medidos por indicadores e, desta forma, obter os seus resultados avaliados na etapa de controle.

Os objetivos devem ser definidos de forma clara, para que, todos que venham a lê-los, possam ter um entendimento único do seu real propósito. Além disso, devem ser também desafiadores para despertar em todos os servidores o sentimento de superação dos desafios, mas não a ponto de se tornarem algo inalcançável.

Exemplos de objetivos estratégicos:



## 7. METAS

A partir do delineamento dos objetivos, são traçadas as metas. As metas tratam do nível esperado ou da taxa de melhoria necessária para cada objetivo, ou seja, são quantificações do quanto se espera alcançar o objetivo.

As metas, quando possível, deverão ser rateadas ao longo do tempo, permitindo uma evolução do desempenho relacionado ao objetivo estratégico.

A definição de uma boa meta poderá ser verificada por meio do **método SMART**. A sigla SMART é um acrônimo das palavras:

***S**pecific* (Específica)  
***M**ensurable* (Mensurável)  
***A**ttainable* (Atingível)  
***R**elelevant* (Relevante)  
***T**ime-Based* (Temporal)

A meta é **específica** quando define claramente aquilo que se pretende alcançar. É **mensurável** quando existem critérios concretos para medir o seu progresso. É **atingível** quando são

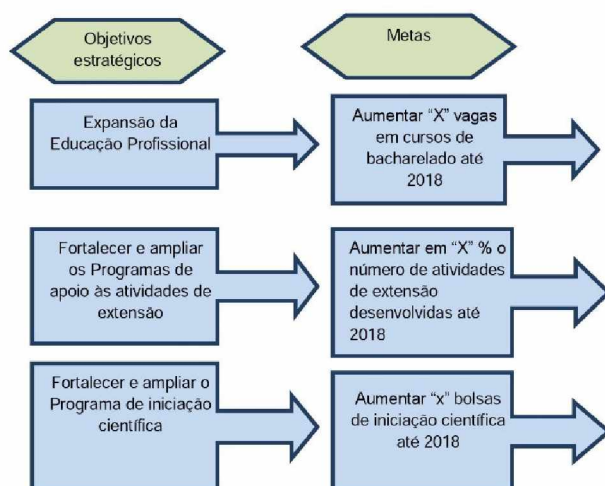
definidas com base na realidade. É **relevante** quando representa um progresso substancial para a Instituição. Por último, uma meta é **temporal** quando ela possui um prazo para ser cumprida.

Como forma de alinhar as estratégias das Unidades Estratégicas e *campus*, as metas do IFTM são classificadas em desdobráveis e específicas.

As **metas desdobráveis** são aquelas cuja elaboração é de responsabilidade das Unidades Estratégicas e que, necessariamente, deverão fazer parte do planejamento estratégico dos *campi*, pois a sua definição é baseada em uma **visão macro dos resultados** que são essenciais ao funcionamento do Instituto Federal do Triângulo Mineiro.

Já as **metas específicas** atendem as especificidades de cada Unidade Estratégica e/ou *campus*, ou seja, visam atender **necessidades específicas** e os seus resultados serão observados apenas na unidade em que foi realizado.

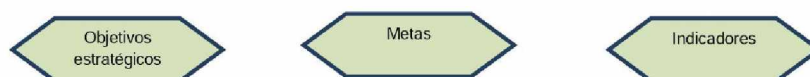
Para cada objetivo, poderão ser estabelecidas várias metas.

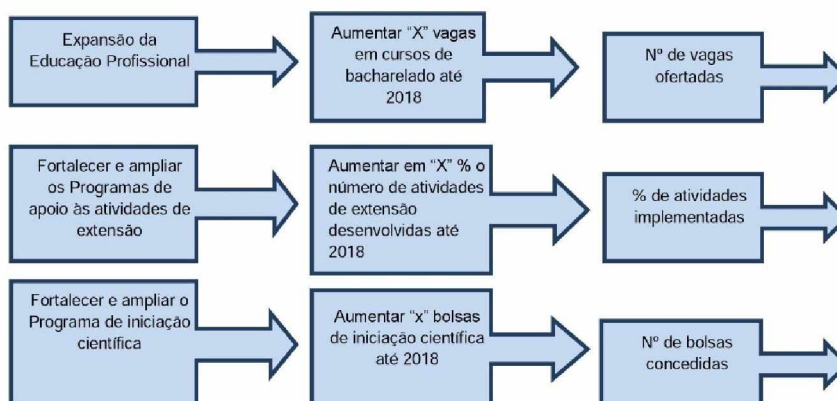


## 8. INDICADORES

O indicador é um mecanismo capaz de mensurar os resultados dos esforços realizados para o alcance de um determinado objetivo. São formas de representação quantificáveis de características de produtos e processos, utilizados para acompanhar e melhorar os resultados e o desempenho da Instituição ao longo do tempo.

Podemos definir os indicadores de resultado como um sinalizador que nos permite mensurar, acompanhar e avaliar o desempenho dos objetivos estratégicos.





## 9. AÇÕES

As ações constituem o planejamento tático da Instituição e compreendem os esforços dos servidores para possibilitar que o planejamento estratégico seja executado de maneira adequada.

São elaboradas com base nas iniciativas estratégicas e, portanto, agem diretamente nos processos críticos que influenciam no resultado do objetivo.

Ações bem definidas e voltadas para a qualidade total são baseadas na ferramenta **5W1H**:

**What**– O que será feito (etapas)

**Why**– Por que será feito (justificativa)

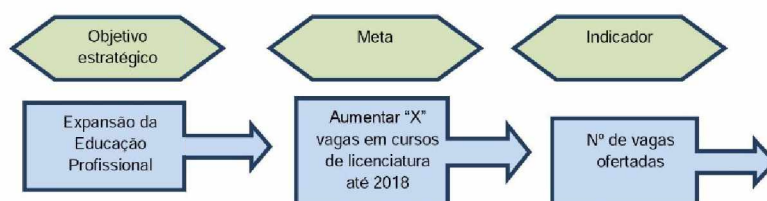
**Where**– Onde será feito (local)

**When**– Quando será feito (tempo)

**Who** – Por quem será feito (responsabilidade)

**Howmany**– Quanto será feito (quantidade)

Exemplo Plano de Ação para um objetivo estratégico:



### Plano de Ação:

Unidade Responsável	Campus Alfa
Ação	Implantar o curso de licenciatura em Química
Quantidade	30 vagas
Justificativa	Atender reivindicação da comunidade acadêmica

Data de início e término	1º semestre de 2015
Responsável	PRÓEN/CGE do campus

## 10. GESTÃO ESTRATÉGICA

A Gestão Estratégica é o processo de desenvolvimento, execução e avaliação de uma série de ações sistemáticas voltadas a ampliar o sucesso da organização, tanto no presente como no futuro. A finalidade da Gestão Estratégica é assegurar o crescimento, o desenvolvimento e, acima de tudo, a sobrevivência da Instituição. Para isso, a mesma precisa se adequar continuamente à sua estratégia, aos seus recursos e a sua infraestrutura, de modo a possibilitar uma antecipação e/ou enfrentamento das mudanças no ambiente externo no qual está inserida.

O processo de Gestão Estratégica segue um ciclo denominado de Ciclo de Gestão Estratégica, o qual se inicia com o estudo e análise – diagnóstico – das variáveis internas e externas da instituição, ou seja, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

O produto final desta análise serve de referência para a etapa seguinte do ciclo, que abrange o processo de planejamento estratégico.

Na etapa de desenvolvimento é definida a Missão, a Visão e os Princípios que norteiam as ações e comportamento da Instituição perante os seus *stakeholders* (no caso do IFTM os alunos, servidores, governo, fornecedores, parceiros e sociedade).

É nessa fase que ocorre o processo de planejamento estratégico, ou seja, nesse momento são definidos os objetivos, metas e planos de ação necessários à execução da estratégia.

A etapa seguinte é a do alinhamento estratégico, que consiste na comunicação clara e precisa da Missão, Visão, Objetivos e Metas Organizacionais para todos os níveis da Instituição.

A falta de alinhamento estratégico faz com que muitos recursos humanos e financeiros sejam empregados na realização de objetivos que não impulsionam a Instituição rumo a sua missão e visão e faz com que surjam inúmeras ações sem importância para a estratégia.

A etapa de desdobramento da estratégia é onde ocorrem as ações responsáveis pelo entendimento coletivo acerca da execução da estratégia. O desdobramento tem como finalidade assegurar que todos os campi, com seus respectivos servidores, sejam informados e preparados para realizar suas atividades seguindo a estratégia traçada pela Reitoria.

Nesse estágio, define-se o que, como, onde, quando e porque fazer as ações necessárias ao sucesso da estratégia.

Fechando o ciclo, está a etapa de acompanhamento e avaliação, responsável por identificar os desvios de direção e registrar o desempenho da estratégia, através da comparação entre as situações alcançadas e as planejadas.

A observância, pelo IFTM, de todas as etapas do ciclo da gestão estratégica resulta na criação de um ciclo virtuoso que permite o crescimento, desenvolvimento e sustentabilidade de toda a Instituição.

## 11. MODELO DE *BALANCED SCORECARD* DO IFTM



O *Balanced Scorecard* (BSC) foi criado na década de 90 por dois professores da Universidade de *Havard*: Robert Kaplan e David Norton. Consiste em uma metodologia gerencial que traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto compreensível de indicadores financeiros e não financeiros capazes de avaliar o desempenho da organização no médio e longo prazo, aumentando as chances de sucesso da estratégia traçada.

### 11.1 Por que Medir?

Ao se medir o resultado das ações é possível perceber com maior clareza se a Instituição está atingindo as suas metas, se os clientes estão satisfeitos, se os processos estão sob controle e onde é necessário realizar melhorias.

Com a implantação de um gerenciamento de desempenho no IFTM, mediante o uso de indicadores de resultado para cada objetivo estratégico, os gestores terão a seu dispor, informações atualizadas que subsidiarão as tomadas de decisões de ações corretivas e/ou preventivas baseadas nos objetivos e metas estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Institucional.

Além disso, os gestores poderão ainda identificar se a utilização dos bens e serviços sob a sua responsabilidade estão sendo utilizados de maneira adequada ao alcance dos resultados esperados.

### 11.2 As Perspectivas de Valor

O BSC realiza o agrupamento de objetivos estratégicos em perspectivas de valor. As perspectivas de valor funcionam como “pontos de vista” referente às atividades de interesse do IFTM e que representa os fatores chaves para uma visão ampliada da Instituição.

Em outras palavras, cada perspectiva compreende um conjunto de objetivos estratégicos que retrata o que a Instituição pretende alcançar mediante um olhar para cada ponto de interesse.

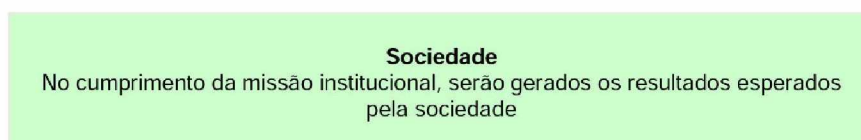
No modelo clássico, desenvolvido para a iniciativa privada, o BSC converte a estratégia em um sistema integrado definido através de quatro perspectivas clássicas: financeira, cliente, processos internos, crescimento e aprendizagem.

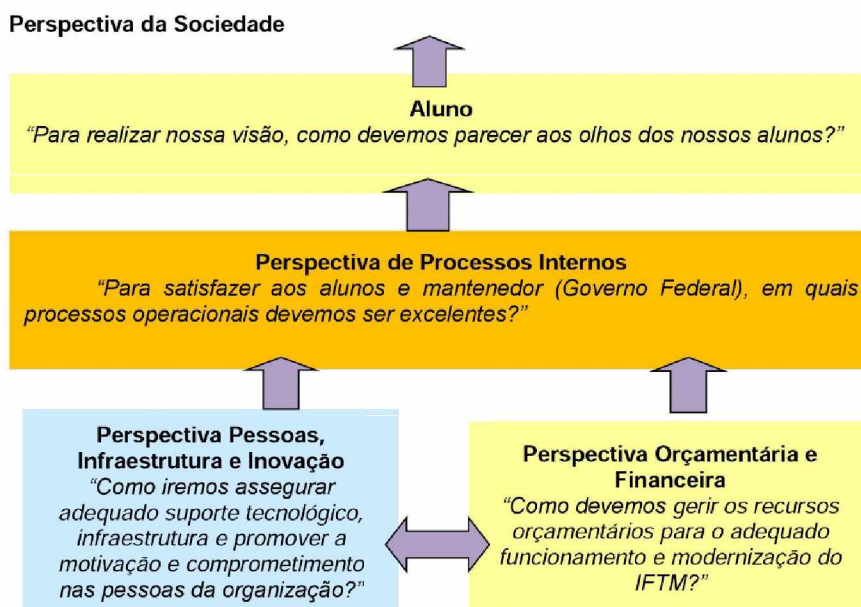
No entanto, o modelo é perfeitamente adaptável às organizações públicas, para tanto, as perspectivas podem ser modificadas e/ou acrescidas de acordo com o ramo de atividade da organização.

Desta forma, o Instituto Federal do Triângulo Mineiro define e organiza os seus objetivos estratégicos sob as seguintes perspectivas: Sociedade, Alunos, Processos Internos, Pessoas e Inovação, Orçamentária e Financeira.

A posição hierárquica das perspectivas do *Balanced Scorecard* é fundamental para a compreensão da relação de causa e efeito dos seus objetivos estratégicos.

A disposição hierárquica das perspectivas do *Balanced Scorecard* do IFTM está representada pela figura abaixo:





### 11.2.1 Perspectiva Sociedade

A perspectiva da sociedade corresponde à percepção de valor que o IFTM gera na sociedade. Nesta perspectiva, busca-se o desenvolvimento das regiões na qual a instituição está inserida.

Para essa perspectiva não há uma definição explícita de objetivos estratégicos, pois à medida que se cumpre a missão da Instituição pressupõe a criação de valor para a sociedade.

### 11.2.2 Perspectiva do Aluno

A perspectiva do aluno preocupa-se em identificar qual é o valor do aluno para o IFTM. Tem por objetivo mostrar se as escolhas estratégicas executadas pela Instituição estão contribuindo para o aumento de valor percebido pelos alunos em relação ao ensino, pesquisa e extensão.

Os objetivos estratégicos que constituem essa perspectiva devem ser capazes de responder a seguinte pergunta: "Para realizar nossa visão, como devemos parecer aos olhos dos nossos alunos?"

As Unidades Estratégicas responsáveis pela definição dos objetivos dessa perspectiva são: Pró-reitoria de Ensino, Pró-reitoria de Extensão, Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação.

### 11.2.3 Perspectiva dos Processos Internos

Nessa perspectiva, são identificados os processos críticos que impactam diretamente na realização dos objetivos das perspectivas dos Alunos e Orçamentária e Financeira, tratadas mais adiante.

Nos Processos Internos são estabelecidos objetivos voltados para a melhoria dos processos já existentes e implantação de processos inovadores.

Os objetivos estratégicos que constituem essa perspectiva devem ser capazes de responder a seguinte pergunta: “Para satisfazer aos alunos e mantenedor (Governo Federal), em quais processos operacionais devemos ser excelentes?”

Os objetivos estratégicos dessa perspectiva, predominantemente, são de responsabilidade das Unidades Estratégicas ligadas diretamente ao eixo gestão, ou seja: Pró-reitoria de Administração, Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, Gabinete do Reitor e suas Assessorias.

#### 11.2.4 Perspectiva de Pessoas, Infraestrutura e Inovação

A perspectiva de Pessoas, Infraestrutura e Inovação, como o próprio nome sugere, corresponde aos objetivos voltados para o aprendizado e crescimento institucional e é fundamental para a consecução dos objetivos das outras perspectivas.

Tem por objetivo promover o crescimento e modernização da infraestrutura física e tecnológica e o capital humano – a longo prazo visando impulsionar o desenvolvimento da instituição.

Os objetivos estratégicos que constituem essa perspectiva devem ser capazes de responder a seguinte pergunta: “Como iremos assegurar adequado suporte tecnológico, infraestrutura e promover a motivação e comprometimento nas pessoas da organização?”

Os principais responsáveis pelos objetivos dessa perspectiva são os mesmos da perspectiva anterior.

#### 11.2.5 Perspectiva Orçamentária e Financeira

Por ser uma instituição de natureza pública e sem caráter econômico-financeiro, os recursos que mantêm o funcionamento do IFTM são oriundos do Tesouro Nacional e, portanto, recursos públicos.

Esta perspectiva é a base na qual se sustenta todas as perspectivas anteriores. Aborda os objetivos estratégicos voltados a criar o maior valor possível para a sociedade e para os alunos com o montante de recurso disponível.

Além disso, é sob esta perspectiva que é avaliado o desempenho da organização na geração de resultados que satisfaçam o seu mantenedor (Governo Federal) e garanta a sua sobrevivência e crescimento, sempre pautado nos princípios da eficiência, eficácia e economicidade dos recursos utilizados.

Os objetivos estratégicos que constituem essa perspectiva devem ser capazes de responder a seguinte pergunta: **“Como devemos gerir os recursos orçamentários para o adequado funcionamento e modernização do IFTM?”**

A Unidade Estratégica responsável por essa perspectiva é a Pró-reitoria de Administração.



Durante o processo de formulação dos objetivos estratégicos de cada perspectiva, a equipe de planejamento deve atentar para que os mesmos mantenham uma relação de causa e efeito entre si, de modo que os responsáveis pela sua consecução percebam que existe um entrelaçamento lógico entre eles e que o sucesso ou fracasso de um irá refletir diretamente no resultado do outro.

Perceba que os objetivos estratégicos voltados a gerir os recursos orçamentários proporcionam desenvolvimento de uma infraestrutura capaz de obter melhorias nos seus processos internos que refletirá em um melhor atendimento aos alunos que, por sua vez, estarão criando valor para a sociedade e, conseqüentemente, realizando a missão da Instituição.

#### 11.2.6 Mapa Estratégico

É a representação gráfica do BSC que descreve o conjunto de hipóteses de relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos que levam ao alcance da visão da Instituição, ou seja, o mapa estratégico permite ao IFTM contar a história da sua estratégia de forma clara e simplificada rumo à realização da sua visão.

O mapa estratégico somente é elaborado após a definição de todos os objetivos estratégicos de cada perspectiva de valor.

### 12. PLANEJANDO COM BASE NO *BALANCED SCORECARD*

Não existe um modelo padrão para a construção de um *Balanced Scorecard* em uma organização, pois estas diferem entre si pela natureza das atividades, estrutura organizacional, missão, visão, valores, etc.

No entanto, segue abaixo alguns passos que se fizeram presentes na maioria das organizações que implantaram o BSC como processo gerencial de suas atividades:

#### 12.1 Definição da Estratégia

O ponto de partida para qualquer estratégia é a definição da identidade corporativa que é composta pela missão, visão, valores, objetivos da Instituição, etc. No caso do Instituto Federal do Triângulo as finalidades e objetivos institucionais estão estabelecidos, respectivamente, nos artigos 6º e 7º da Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008.

Entretanto, apesar dos objetivos finalísticos do IFTM estarem estabelecidos em lei, as áreas de apoio devem definir objetivos que julgue ser necessários à consecução da estratégia.

#### 12.2 Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI

Os objetivos e metas que comporão o Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal do Triângulo Mineiro serão distribuídos nas perspectivas Sociedade, Alunos, Processos Internos, Pessoas e Inovação e Orçamentária e Financeira.

Ressaltamos que os objetivos devem estabelecer alguma relação de causa e efeito com um ou mais objetivos de perspectivas diferentes.

O processo de elaboração do plano realiza-se em duas etapas: a primeira no âmbito das Unidades Estratégicas e a segunda no âmbito dos campi.

A primeira etapa se inicia com as Unidades Estratégicas realizando a análise de suas variáveis ambientais e definindo os objetivos estratégicos de sua área de atuação.

Na etapa seguinte, os campi também realizam a análise de suas variáveis ambientais, mas definirão as ações para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos.

Para evitar a elaboração de um plano muito extenso, cada perspectiva está limitada a 05(cinco) objetivos estratégicos. Essa limitação visa evitar a perda de foco por meio de uma dispersão de esforços na realização de vários objetivos.

Já as metas, quando possível, devem ser fracionadas durante os anos de vigência do PDI para permitir o acompanhamento de seus resultados parciais, conforme apresentado no quadro abaixo:

<b>Pró-reitoria</b>	Ensino				
<b>PERSPECTIVA</b>	Aluno				
<b>Objetivo Estratégico</b>	Expansão da Educação Profissional				
<b>Meta</b>	Aumentar 250 novas vagas nos Cursos técnicos subsequentes				
<b>Prazo</b>	2014	2015	2016	2017	2018
	50	50	50	50	50
<b>Indicador de Resultado</b>	Nº de vagas ofertadas				

Ressaltamos que, a quantificação da meta desdobrável é composta pelo somatório das metas dos campi para esse mesmo objetivo. Por exemplo, suponhamos que o objetivo do quadro anterior tenha sido estabelecido pela Pró-reitoria de Ensino e classificado na perspectiva do aluno. A meta de implantar novos cursos técnicos poderá ser desdobrada da seguinte maneira:

<b>Pró-reitoria</b>	<b>Ensino</b>				
<b>PERSPECTIVA</b>	ALUNO				
<b>Objetivo Estratégico</b>	Expansão da Educação Profissional				
<b>Meta</b>	Aumentar 250 novas vagas nos Cursos técnicos subsequentes				
<b>Prazo</b>	Até 2018				
<b>Indicador de Resultado</b>	Nº de vagas ofertadas				

<b>Campus</b>	<b>Alfa</b>				
<b>PERSPECTIVA</b>	ALUNO				
<b>Objetivo Estratégico</b>	Expansão da Educação Profissional				
<b>Meta</b>	Aumentar 150 novas vagas nos Cursos técnicos subsequentes				
<b>Prazo</b>	Até 2017				
<b>Indicador de Resultado</b>	Nº de vagas ofertadas				

<b>Campus</b>	<b>Beta</b>				
<b>PERSPECTIVA</b>	ALUNO				
<b>Objetivo Estratégico</b>	Expansão da Educação Profissional				
<b>Meta</b>	Aumentar 100 novas vagas nos Cursos técnicos subsequentes				
<b>Prazo</b>	Até 2015				
<b>Indicador de Resultado</b>	Nº de vagas ofertadas				

Perceba que o total da meta da Pró-reitoria de Ensino é composto pelo somatório das metas individuais dos campi Alfa e Beta para este mesmo objetivo.

### 12.3 Plano Anual de Ação – PAA

O Plano Anual de Ação é o conjunto de ações de curto prazo (um ano) que é baseado na(s) iniciativa(s) estratégica(s) de cada objetivo do Plano de Desenvolvimento Institucional.

O PAA é elaborado anualmente com a finalidade de definir ações capazes de garantir o alcance dos objetivos e metas estabelecidos no PDI, ou seja, a cada ano retira-se do PDI os objetivos e metas que a unidade deseja implementar e, a partir daí, define-se as ações com a sua justificativa de realização, o prazo de execução, a quantidade desejada e o seu respectivo responsável.

### 12.4 Controle da Execução

Ao final de cada trimestre será solicitado pelo Gabinete da Reitora os campi e demais Unidades Estratégicas um relatório sobre o andamento das suas ações.

As informações obtidas serão analisadas e o produto da análise será encaminhado aos campi para que os possíveis ajustes e correções sejam realizados em tempo hábil.

A ferramenta que auxiliara o desenvolvimento e o controle das ações será o Módulo MPLAN do Sistema de Gestão Integrada do IFTM.

O MPLAN é um sistema que tem por objetivo a informatização dos processos administrativos, facilitando assim as etapas de planejamento, execução e controle das ações.

### 12.5 Avaliação e Retroalimentação

A avaliação vai além da constatação da etapa de controle. Identifica ações de melhoria, que realimentam a estratégia e o plano.

Saber que um determinado objetivo não alcança as metas estabelecidas é pouco para o potencial de transformação que a ferramenta BSC pode trazer. É necessário discutir as origens e os efeitos desse problema.

Ao final de cada exercício os campi deverão encaminhar um relatório ao Gabinete do Reitor sobre o processo de execução de cada ação – as dificuldades, realizações, recursos utilizados, entre outros – para servir de registro e subsidiar o planejamento do ano seguinte.

## 13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Disponibilizar informações em momentos oportunos aos diversos setores da Instituição, dar transparências aos seus processos, ter servidores motivados e colaborativos, ser eficaz e eficiente ao mesmo tempo. Esses são alguns desafios para o Instituto Federal do Triângulo Mineiro, que precisa buscar alternativas para seu atual modelo de gestão.

Diante deste cenário que se desenha para os próximos 05 (cinco) anos, foi apresentada a proposta de implantação de uma ferramenta de medição de desempenho como complemento do atual modelo de gestão.

A aplicação do *Balanced Scorecard* permitirá que todos na Instituição saibam exatamente que objetivos deverão atingir, que indicadores deverão ser usados para medir e quais ações devem realizar. Com esse método aplicado, adequadamente, com acompanhamento contínuo e servidores comprometidos, o BSC constitui-se num poderoso fator de mudança em direção ao melhoramento

dos serviços oferecidos pelo IFTM, proporcionando assim um aumento da percepção, por parte da sociedade e do Governo, do valor que o IFTM possui para o desenvolvimento das regiões em que está inserida.

A adoção desta ferramenta trará consigo: qualidade da informação retirada dos indicadores, melhoria e transparência na comunicação dos resultados obtidos, maior rapidez na tomada de decisão, melhoria dos processos de controle interno, entre outras.

O Instituto Federal do Triângulo Mineiro não mais se baseará apenas em seu passado para definir a sua visão de futuro. A Instituição passará a contar com um importante instrumento que permite vislumbrar o futuro em que atuará.

## GLOSSÁRIO

**Ação** – medida que visa influenciar o curso de um projeto. No caso do planejamento estratégico, trata-se de uma atividade ou esforço que representa o desdobramento das estratégias, orientadas à consecução dos objetivos.

**Ameaça** - correspondem aos pontos no ambiente externo que apresentam ameaças à sobrevivência da Instituição, são obstáculos/limitações que não permitem o seu desenvolvimento e quando identificadas devem ser evitadas.

**Balanced Scorecard** - é uma ferramenta de planejamento estratégico na qual a Instituição tem claramente definida as suas metas e estratégias, visando medir o desempenho institucional através de indicadores quantificáveis e verificáveis.

**Ciclo PDCA** - sigla das palavras do inglês *Plan, Do, Check, Action*, ou seja, em português, respectivamente: planejar, executar, verificar e agir. É uma sequência de ações que podem ser utilizadas para controlar algum processo. É uma ferramenta administrativa que auxilia na organização de um projeto ou processo.

**Economicidade** - visa à redução de custos sem que se comprometa a qualidade do produto obtido.

**Eficácia** – é fazer as coisas certas, produzir alternativas criativas, maximizar a utilização de recursos, obter resultados.

**Eficiência** – é fazer as coisas bem, resolver problemas, guardar recursos, cumprir com seu dever e reduzir os custos.

**Eixos de Atuação** – são as principais áreas abordadas pelo planejamento estratégico do IFTM, são representadas pelo Ensino, Extensão, Pesquisa e Gestão. A área de gestão abrange a Tecnologia da Informação, Gestão de Pessoas, Administração e Planejamento.

**Estratégia** – é uma descrição compreensiva de um conjunto de ações da instituição, visando à utilização adequada de recursos físicos, financeiros, tecnológicos e humanos, orientadas a minimização de problemas, maximização de oportunidades, desenvolvendo vantagens competitivas, propiciando a realização de metas, objetivos e propósitos.

**Forças** – conjunto de fenômenos ou condições internas à Instituição, capaz de incrementar, substancialmente e por longo tempo, seu potencial de capacitação ou desempenho, na direção do que está proposto nas premissas básicas do plano estratégico.

**Fraquezas** – conjunto de fenômenos ou condições internos à Instituição, capaz de minar, substancialmente e por longo tempo, seu potencial de capacitação ou desempenho, na direção do que está proposto nas premissas básicas do plano estratégico.

**Gerenciamento por Diretrizes** - é a forma como a gestão da Instituição é desdobrada por todos os seus níveis, sendo o instrumento de ligação da estratégia com os processos do sistema de operações em direção a visão de negócio.

**Gestão Estratégica** – processo responsável em fazer com que a estratégia da Instituição seja acompanhada, analisada e realinhada de forma sistemática, utilizando-se de reuniões com foco na tomada de decisão, tendo como ponto central, a estratégia.

**Identidade Corporativa** – também chamada de Identidade Organizacional corresponde ao conjunto de características, valores e crenças com que a Instituição se auto identifica e se diferencia das outras organizações existentes no mercado. Representa, por outras palavras, a própria personalidade da Instituição, isto é, a sua forma de ser e de exercer as suas atividades.

**Indicador de Resultado** – são os resultados de medições feitas na saída dos processos, representando medidas mais globais ou genéricas das estratégias. São exemplos de indicadores de resultado a lucratividade, a participação de mercado, o nível de satisfação dos clientes, o índice de retenção de clientes.

**Indicador de Tendência** – são resultados de medições efetuadas durante o processo, representando medidas mais localizadas ou específicas da estratégia. Eles indicam com que intensidade o fenómeno observado está ocorrendo e, por esse motivo, permitem o ajuste da variável durante a ocorrência do processo, para assegurar um esperado resultado.

**Mapa Estratégico** - é a representação gráfica da estratégia. O mapa ajuda os gestores a visualizar a estratégia de uma forma mais simples, garantindo coerência e facilitando todo o processo de comunicação, divulgação e apresentação da estratégia da Instituição.

**Matriz SWOT** - é uma ferramenta utilizada para fazer análise ambiental, sendo a base da gestão e do planeamento estratégico numa empresa ou Instituição.

**Meta** - são os valores esperados ou desejados em um marco temporário específico para um indicador estabelecido. Elas são consistentes se sua realização criar condições para que a Instituição alcance o resultado especificado na visão.

**Missão** – Declaração de propósitos ampla e duradoura, que individualiza e distingue a razão de ser da Instituição. Identifica o escopo de suas operações em termo de linhas de serviços, públicos-alvo e condições essenciais de desempenho. Caracteriza a Instituição (quem e?), a sua razão de ser (porque existe?), explicita a natureza do seu “negocio” (o que se faz?) e os valores orientadores (como se trabalha?).

**Objetivos Estratégicos** – são áreas de atividades nas quais o alcance de resultados favoráveis é absolutamente necessário para o êxito no cumprimento da missão e no alcance da visão de futuro da Instituição.

**Oportunidade** - Correspondem às oportunidades para crescimento, às tendências que estão lhe interessando.

**Perspectivas de Valor** – é o agrupamento de objetivos, indicadores, metas e iniciativas estratégias relacionado a um determinado ponto de vista do negócio. Tal agrupamento visa permitir o rastreamento do desempenho.

**Planejamento Estratégico** – metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Instituição visando um maior grau de interação como ambiente. Trata-se de um processo contínuo durante o qual é definida e revisada a missão da Instituição, a visão de futuro, os objetivos e os projetos de intervenção que visam a mudança desejada.

**Planejamento Operacional** – tradução do planeamento global de um plano estratégico ou de um projeto em atividades operacionais e executáveis, considerando os recursos (humanos, materiais, financeiros e tempo) disponíveis. É o guia para a atuação concreta a fim de alcançar os resultados esperados e serve como base para o monitoramento e avaliação.

**Planejamento Tático** – a metodologia gerencial que tem por finalidade otimizar uma situação futura desejada de determinada área específica da Instituição.

**Plano Anual de Ação** - é o planejamento de todas as ações necessárias para atingir um resultado desejado. É momento importante para a Instituição pensar sobre a sua missão, identificando e relacionando as atividades prioritárias para o ano em exercício, tendo em vista os resultados esperados.

**Plano de Desenvolvimento Institucional** - consiste num documento em que se definem a missão da Instituição e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do IFTM, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento.

O PDI passou a ser exigido nas Instituições de Ensino Superior através da promulgação da Lei nº 10.861 de 14/04/2004 e a sua estrutura está estabelecida no Decreto nº 5.773 de 09/05/2006.

**Processos Críticos** - são aqueles que apresentam os maiores problemas em relação ao cumprimento de um determinado objetivo.

**Stakeholders** – qualquer organização, parte dela, grupo ou pessoa interessada ou envolvida no projeto, seja por ser responsável, financiadora, executora, beneficiária ou afetada.

Também, chamados “partes interessadas” ou “atores” que podem afetar intencionalmente ou não, os resultados da Instituição.

**Unidades Estratégicas** – são representadas pelas Pró-reitorias do Instituto Federal do Triângulo Mineiro.

**Valores** – entendimento e expectativas que descrevem como os servidores da instituição se comportam e sobre os quais todas as relações institucionais estão baseadas.

**Variáveis Ambientais** – exercício de mapeamento e interpretação das interações entre oportunidades e ameaças, frente as forças e fraquezas mais relevantes, em cada cenário.

**Visão** – é o estado que a Instituição deseja atingir no futuro, a visão tem a função de propiciar o direcionamento dos rumos da Instituição.

## ANEXO A – MODELO DE MATRIZ SWOT DO IFTM

MATRIZ FOFA (SWOT) DO IFTM				
Variáveis Ambientais	Impacto na missão e visão	Atuação da Instituição frente ao fator	Pontuação ponderada	Comentário
Forças				
Fraquezas				
Oportunidades				
Ameaças				

1. Listar os principais fatores de cada variável até o limite de 10.
2. Defina na coluna "Impacto na missão e visão" o conceito de cada fator: Alto, Médio e Baixo, em relação a sua importância nas ações voltadas ao alcance da visão e missão.
3. Classifique cada fator na coluna "Atuação da Instituição frente ao fator" em: Péssimo, Ruim, Regular, Bom e Ótimo - baseando-se na resposta da Instituição a esse fator;
4. Nos comentários, expor as razões de se considerar cada fator como força, fraqueza, oportunidade ou ameaça.
5. Verifique no radar o tipo de estratégia em que os seus objetivos devem se orientar.



## **ANEXO B – ESTRUTURA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI)**

O Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal do Triângulo Mineiro possui a orientação de estrutura abaixo, com os devidos responsáveis pela elaboração de cada tópico:

### **1. Perfil Institucional**

1.1 Apresentação da Instituição

1.2 Histórico

1.3 Missão, Visão e Valores

1.4 Área (s) de Atuação Acadêmica

**Responsável:** Comissão Central

### **2. Planejamento Estratégico**

2.1 Objetivos e Mapa Estratégico

2.2 Metas e indicadores

2.3 Planos de Ação

**Responsáveis:** Comissão Central e Local dos campi.

### **3. Projeto Pedagógico Institucional**

**Responsáveis:** Pró-reitorias de Ensino, Pesquisa e Inovação e Extensão.

### **4. Organização Didático-Pedagógica**

- A organização didático-pedagógica pode ser um capítulo ou ser apresentada em anexo, de acordo com a preferência da instituição;
- O conteúdo “indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento” pode estar no quadro de oferta de cursos e vagas (capítulo 5).
- O conteúdo “eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto à flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos” pode estar no PPI ou compor item desta seção.

**Responsáveis:** Pró-reitorias de Ensino, Extensão, Pesquisa e Inovação, Coordenação Geral de Ensino a Distância e Comissões dos *campi*.

## 5. Plano de Oferta de Cursos e Vagas

Quadro com detalhamento do planejamento da oferta de cursos e vagas e implantação de novos cursos, alinhado às metas apresentadas no item 2.2

**Responsáveis:** Pró-reitorias de Ensino, Extensão, Pesquisa e Inovação e Comissões dos *campi*

## 6. Plano Diretor de Infra-estrutura Física

- Quadro com infraestrutura atual e detalhamento da ampliação das instalações físicas, alinhado às metas apresentadas na seção 2.2;
- Infraestrutura física (detalhar salas de aula, biblioteca, laboratórios, instalações administrativas, sala de docentes, coordenações, área de lazer e outros);
- Biblioteca (quantificar acervo por área de conhecimento, espaço físico para estudos, horário de funcionamento, pessoal técnico-administrativo, serviços oferecidos, formas de atualização e cronograma de expansão do acervo);
- Laboratórios (instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, indicando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, recursos de informática disponíveis, relação equipamento/aluno, descrição de inovações tecnológicas significativas);
- Recursos tecnológicos e de áudio visual;
- Adequação da infraestrutura para o atendimento aos portadores de necessidades especiais.

**Responsáveis:** Pró-reitoria de Administração e Desenvolvimento Institucional e Comissões dos *campi*

## 7. Organização e Gestão de Pessoal

7.1 Corpo Docente: Composição, Política de Qualificação, Plano de Carreira, Regime de Trabalho e Critérios de Seleção e Contratação

7.2 Procedimentos para Substituição dos Professores do Quadro

7.3 Corpo Técnico – Administrativo (Estruturação, Políticas de Qualificação, Plano de Carreira e/ou Cargos e Salários e Cronograma de Expansão)

7.4 Cronograma e Plano de Expansão do Quadro de Pessoal (docente e técnico-administrativo), com Titulação e Regime de Trabalho, detalhando o perfil existente e pretendido, alinhado às metas (item 2.2) e ao quadro de oferta de cursos (capítulo 5)

**Responsáveis:** Diretoria de Gestão de Pessoas e Comissões dos *campi*

## 8. Políticas de Atendimento aos Discentes

8.1 Formas de Acesso

8.2 Programas de Apoio Pedagógico e Financeiro

8.2 Estímulos a Permanência

8.3 Organização Estudantil

#### 8.4 Acompanhamento dos Egressos

**Responsáveis:** Pró-reitorias de Ensino, extensão, Pesquisa e Inovação, e Comissões dos *campi*

### 9. Organização Administrativa

9.1 Estrutura Organizacional, Instâncias de Decisão e Organograma Institucional e Acadêmico (conforme Estatuto e Regimento Geral)

9.2 Órgãos Colegiados: Atribuições, Competências e Composição (conforme Estatuto e Regimento Geral)

9.3 Relações e parcerias com a comunidade, instituições e empresas

9.4 Relações Internacionais

**Responsáveis:** Pró-reitorias de Administração e Desenvolvimento Institucional, Ensino, extensão, Pesquisa e Inovação, Comissões dos *campi* e Assessoria de Relações Internacionais

### 10. Política de EaD

- Oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;
- Concepções e diretrizes do ensino à distância na instituição, que podem estar no PPI ou neste capítulo específico do PDI;
- A oferta de cursos e vagas deve ser mostrada junto ao capítulo 5;

**Responsáveis:** Pró-Reitoria de Extensão e Coordenação Geral de Ensino à Distância;

### 11. Capacidade e Sustentabilidade Financeira

11.1 Composição da matriz orçamentária

11.2 Previsão de orçamento x previsão de despesas

11.3 Estratégias de gestão econômico-financeira

**Responsável:** Pró-reitoria de Administração e Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional

### 12. Avaliação e Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional

12.1 Projeto de Avaliação e Acompanhamento das atividades acadêmicas de Ensino, Pesquisa e Extensão, Planejamento e Gestão (descrever a metodologia, dimensões e instrumentos a serem utilizados no processo)

12.2 Formas de participação da comunidade, incluindo a atuação da Comissão Própria de Avaliação – CPA

### 12.3 Formas de utilização dos resultados das avaliações

Responsáveis: Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional e Comissão Própria de avaliação

#### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento pelas diretrizes**. 2.ed. Belo Horizonte:Fundação Cristiano Ottoni, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

KAPLAN, Robert S. **A estratégia em ação**: *balancedscorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2010.