

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS,
ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS - ICEAC
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

JOZENEIDI COSTA MACHADO

**AS CONSEQUÊNCIAS DA VARIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: O
CASO DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

RIO GRANDE – RS

2019

JOZENEIDI COSTA MACHADO

**AS CONSEQUÊNCIAS DA VARIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: O
CASO DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

ORIENTADORA:

Prof. Dra. Livia Castro D'Ávila

Rio Grande – RS

2019

FICHA CATOLOGRÁFICA

JOZENEIDI COSTA MACHADO

**AS CONSEQUÊNCIAS DA VARIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: O
CASO DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: _____

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Lívia Castro D'Ávila
Universidade Federal do Rio Grande

Prof. Dr. Guilherme Trez
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Tiarajú Freitas
Universidade Federal do Rio Grande

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim” (Chico Xavier).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a Deus pela vida e por me permitir chegar até aqui.

Agradeço, a doutrina espírita pelo ensinamento moral que me revelou que essa vida é apenas uma passagem e que estamos aqui para aprender e evoluir.

Agradeço, toda minha família pelo amor que sempre recebi. Agradeço, em especial, a minha irmã Rita, que me incentivou e me apoiou sempre nas minhas escolhas.

Agradeço, minha querida mãe Eva que lutou incansavelmente para me conceder a educação intelectual e moral que, hoje, sustentam minha personalidade e, ao meu pai José Jurandir, por me conceder a vida.

Agradeço, ao meu esposo Wagner pelo companheirismo e por todo apoio e compreensão.

Agradeço, as minhas filhas Lara e Luize que mesmo sendo tão jovens foram capazes de compreender o meu distanciamento em alguns momentos.

Agradeço, a minha afilhada Christiny pelas palavras de conforto e incentivo nos momentos difíceis e decisivos.

Agradeço, imensamente, a orientadora desta pesquisa, Professora Livia D'Ávila não só pela generosidade em compartilhar os seus conhecimentos, mas, por ir além das suas funções, me encorajando e transmitindo tranquilidade.

Agradeço, aos colegas gestores da FURG que tão generosamente atenderam às entrevistas.

Agradeço, aos meus colegas de trabalho da PROPLAD/DIPLAN, em especial ao Mozart e Diego pelo acolhimento e apoio.

Agradeço, ao Professor André Longaray e a Gestão Superior desta Instituição que não mediram esforços para viabilizar este mestrado profissional.

Agradeço aos professores e colegas do PROFIAP, em especial a colega Cristiane, pelo apoio emocional e intelectual e, por compartilharem comigo as suas experiências e vivências.

Aos membros da banca pelas valiosas contribuições, meus agradecimentos especiais.

RESUMO

O ambiente onde as organizações públicas estão inseridas apresenta-se cada vez mais complexo e mutável exigindo dessas instituições a capacidade de se adaptar às variações socioeconômicas para viabilizar a execução das suas estratégias organizacionais. Agregando-se a isto a crise política e econômica, dos últimos anos, tem restringido os orçamentos das Instituições Federais de Ensino Superior. Estimulando a investigação do objetivo geral desta pesquisa que foi de interpretar as consequências das variações orçamentárias na execução das estratégias de uma Universidade Pública, através da identificação de como os elementos das capacidades dinâmicas se manifestaram, foram articulados e influenciados em decorrência da oscilação dos recursos financeiros. Para fundamentar a pesquisa inicialmente foram analisadas as variações do orçamento e o processo de alocação de recursos para a execução das estratégias da Instituição. Por conseguinte, foram interpretadas à luz da teoria das Capacidades Dinâmicas as consequências das variações financeiras na execução das estratégias organizacionais. A investigação principal foi alicerçada na análise das três dimensões das capacidades dinâmicas: monitorar o ambiente, capturar as oportunidades e reconfigurar os ativos isso, identificando os microfundamentos das capacidades dinâmicas através da análise das entrevistas semiestruturadas e, dos relatórios dos planos de ação. Caracterizando-se, esta pesquisa, como um estudo de caso único, qualitativo, exploratório – descritivo. Com a utilização do procedimento de triangulação de fonte de dados entre as entrevistas semiestruturadas e a pesquisa documental. A partir dos dados obtidos, perceberam-se algumas evidências de articulação das capacidades dinâmicas na execução das estratégias da Organização. Mas, o gerenciamento das capacidades dinâmicas e a orquestração dessas capacidades ainda não é algo planejado e estruturado na organização estudada, representando apenas uma reação intuitiva e experimental de alguns gestores. Apesar disso, em decorrência da variação dos recursos, distintos microfundamentos das capacidades dinâmicas foram concatenados para execução das estratégias institucionais. Destarte, revelou, através das evidências empíricas, que a associação entre variável financeira e a perspectiva das capacidades dinâmicas podem representar um campo propício para estudo, nas demais organizações públicas, visto que o desenvolvimento dessas capacidades pode ajudar essas instituições a executarem suas estratégias através da reconfiguração de suas capacidades e recursos em ambientes externos instáveis.

Palavras-chave: Implementação Estratégica; Orçamento Público; Capacidades Dinâmicas.

ABSTRACT

The environment in which public organizations are inserted is increasingly complex and changeable, requiring institutions to adapt to socioeconomic variations to enable the execution of their organizational strategies. Adding to this the political and economic crisis of recent years has restricted the budgets of the Federal Institutions of Higher Education. Stimulating the investigation of the general objective of this research that was to interpret the consequences of the budgetary variations in the execution of the strategies of a Public University, through the identification of how the elements of the dynamic capacities were manifested, were articulated and influenced by the oscillation of financial resources . To base the research initially, we analyzed the variations of the budget and the process of allocation of resources for the execution of the strategies of the Institution. Consequently, the consequences of financial variations in the execution of organizational strategies were interpreted in the light of Dynamic Capabilities theory. The main research was based on the analysis of the three dimensions of dynamic capabilities: monitoring the environment, capturing the opportunities and reconfiguring the assets, identifying the microfoundations of the dynamic capacities through the analysis of the semi-structured interviews and the reports of the action plans. Characterizing this research, as a unique, qualitative, exploratory-descriptive case study. With the use of the data source triangulation procedure between semi-structured interviews and documentary research. From the data obtained, some evidence of the articulation of the dynamic capacities in the execution of the Organization's strategies was perceived. However, the management of dynamic capacities and the orchestration of these capacities is still not something planned and structured in the organization studied, representing only an intuitive and experimental reaction of some managers. In spite of this, due to the variation of the resources, different microfoundations of the dynamic capacities were concatenated to execute the institutional strategies. From the empirical evidence, the empirical evidence shows that the association between the financial variable and the perspective of dynamic capacities can represent a propitious field for study in other public organizations, since the development of these capacities can help these institutions to execute their strategies through reconfiguration of their capabilities and resources in unstable external environments.

Keywords: Strategic Implementation; Public Budget; Dynamic Capabilities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representativa dos temas abordados no referencial teórico.....	19
Figura 2 - Relação entre ações estratégicas que possuem impacto orçamentário e a elaboração da proposta orçamentária nas organizações.....	37
Figura 3 - Fases da coleta de dados com o respectivo cronograma.....	47
Figura 4 - Sumarização dos microfundamentos identificados.....	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação orçamentária do período.....	52
Gráfico 2 - Relação entre o orçamento inicial e o orçamento executado.....	53
Gráfico 3 - Contingenciamentos dos orçamentos da IFES até o ultimo trimestre do ano.....	563

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Concepção histórica do conceito de estratégia.....	20
Quadro 2 - As diferentes perspectivas da implementação estratégica.....	24
Quadro 3 - Os cinco obstáculos à execução estratégia.....	27
Quadro 4 - Evolução histórica das pesquisas que apontam que os recursos financeiros são representativos na implementação das estratégias.....	30
Quadro 5 - As 15 definições das Capacidades Dinâmicas.....	39
Quadro 6 - Visão das Capacidades Dinâmicas, como Rotinas e Processos.....	43
Quadro 7 - Modelo de Indicadores a Observar.....	44
Quadro 8 - Relação nominal dos programas institucionais do PDI 2011-2014.....	57
Quadro 9 - Relação nominal dos Programas Institucionais do PDI 2015-2018.....	59
Quadro 10 - Perfil dos entrevistados.....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento da FURG aprovado nas propostas orçamentárias.....	52
Tabela 2 - Valores distribuídos aos Programas Institucionais de 2012 a 2015.....	60
Tabela 3 - Recursos distribuídos em 2016 para os Programas Institucionais transversais.....	61
Tabela 4 - Valores alocados para os Programas Institucionais Transversais em 2017.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	Capacidades Dinâmicas
DAM	Diretoria de Administração de Material
DIEX	Diretoria de Extensão
DIPLAN	Diretoria de Planejamento
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
MEC	Ministério da Educação
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
PDE	Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante
PE	Planejamento estratégico
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROGEP	Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
PROINFRA	Pró-Reitoria de Infraestrutura
PROPESP	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIB	Sistema de Bibliotecas
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificada
VBR	Visão Baseada em Recursos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	14
1.2 OBJETIVOS.....	16
1.2.1 Objetivo geral.....	16
1.2.2 Objetivos específicos.....	16
1.3 JUSTIFICATIVA.....	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 ESTRATÉGIA.....	20
2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	21
2.3 A IMPLEMENTAÇÃO ESTRATÉGICA.....	23
2.4 FATORES QUE INFLUENCIAM NA IMPLEMENTAÇÃO ESTRATÉGICA.....	25
2.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS IFES 31	
2.6 A VINCULAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS IFES.....	35
2.7 CAPACIDADES DINÂMICAS.....	38
3 METODOLOGIA.....	45
3.1 CLASSIFICAÇÃO DOS TERMOS E DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	45
3.2 COLETA DOS DADOS.....	47
3.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	49
4. DESCRIÇÃO DO LEVANTAMENTO E DISCUSSÃO.....	51
4.1 OBJETO DO ESTUDO DE CASO.....	51
4.2 O ORÇAMENTO ANUAL.....	51
4.3 O VÍNCULO ENTRE O PLANEJAMENTO E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS.....	57
4.4 ENTENDENDO OS CRITÉRIOS PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS AOS PROGRAMAS.....	64
4.5 AS ENTREVISTAS.....	65
4.5.1 Perfil dos entrevistados.....	65
4.5.2 Roteiro das entrevistas.....	66
4.6 DOCUMENTOS ANALISADOS.....	67
4.7 DESCRIÇÃO DOS FATOS RELEVANTES E DOS INDÍCIOS DE CAPACIDADES DINÂMICAS IDENTIFICADOS.....	67
4.7.1 Fato 1: Variação positiva.....	68
4.7.2 Fato 2: Variação negativa.....	69
4.7.3 Os indícios das Capacidades Dinâmicas identificados.....	71
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
6. MAPA DE CAPACIDADES QUE PODEM SER DESENVOLVIDAS PARA AUXILIAR A EXECUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA IES.....	92
REFERÊNCIAS.....	93
APÊNDICE A – PROTOCOLO DO CASO.....	101
APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....	103

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Como consequência do processo de globalização, os ambientes onde as organizações estão inseridas estão cada vez mais competitivos e dinâmicos. Com isso, as instituições públicas precisaram para atender a essa nova configuração de competitividade global, adotar instrumentos de desempenho que, até então, eram apenas utilizados por organizações privadas. Como a estratégia é o caminho que deve ser percorrido pelas instituições para atingir o objetivo almejado (ESTEVES, 2015), a competência de uma organização pública está diretamente relacionada à sua capacidade de formular e executar estratégias, potencializando o seu desempenho.

Para satisfazer essa nova configuração social de mudanças, a partir de 2004, no Brasil, o Ministério da Educação – MEC dispôs de diversas medidas administrativas que concederam maior autonomia e profissionalização dos serviços prestados pelas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. No intuito de orientar essas organizações, o MEC promulgou a Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, o qual tem por objetivo a avaliação do Ensino Superior, valorizando a qualidade da formação acadêmica dos estudantes brasileiros (BRASIL, 2004). Esse sistema determinou que, para garantir o credenciamento, as IFES deveriam adotar mecanismos de planejamento e avaliação. Sendo o planejamento, segundo Mintizberg (2004), um processo formalizado com o intuito de atingir resultados determinados.

Como orientam Kich e Pereira (2011) o planejamento estratégico não deve ser preterido pelas instituições públicas que almejam a gestão eficiente dos seus objetivos. Com a edição do decreto nº 5.773 passaram a ser obrigatórios, nos processos de regulação e de supervisão adotados pela Secretaria de Educação Superior – SESU do MEC, o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), que orienta a elaboração de bases com expressão pedagógica e filosófica, estruturando a missão, a visão institucional e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que representa o planejamento estratégico das universidades, tendo como propósito o cumprimento dos objetivos e metas expressos na missão e visão institucional. Esses dois instrumentos representaram um importante marco regulador do planejamento estratégico nas IFES (BRASIL, 2006).

Por conseguinte, o Decreto nº 6.096 instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, fixou como um dos seus

objetivos a ampliação do acesso e da permanência na educação superior. Para isso, o programa estabeleceu as diretrizes e as metas para conceder as condições necessárias às IFES (BRASIL, 2007).

As IFES que atenderam às exigências do programa, aderindo ao REUNI, na última década, passaram por um processo de grande expansão, com investimentos expressivos em recursos financeiros e humanos. Isso, com o intuito de atingir o seu objetivo principal de ampliação do acesso e da permanência na Educação Superior. Nesse sentido, verificou-se um crescimento no número de IFES, além da ampliação das já existentes por meio de expansão da infraestrutura e da criação de novos campi, tudo subsidiado com recursos descentralizados por intermédio do programa REUNI.

Todavia, a partir de 2015, eclode, no país, a recessão econômica e crise política, que afetaram, substancialmente, a educação superior. Com relação a essa situação, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil – ANDIFES publicou notícia, em agosto de 2017, comunicando o desequilíbrio financeiro das IFES, relatando que, a partir de 2015, os orçamentos das universidades sofreram perdas que acarretaram redução de 50% dos recursos de capital (obras e compra de equipamentos) e de 20% dos recursos de custeio. Isso sem acrescentar nesses percentuais a inflação do período. Logo, surge a necessidade de as IFES ajustarem os seus planejamentos estratégicos de acordo com a nova situação financeira provocada pelos cortes de recursos nos orçamentos.

Além disso, a implementação do planejamento, através do PDI das IFES é um processo de alta complexidade que desafia os gestores, visto que existem diversos fatores e peculiaridades de cunho político e cultural nessas organizações que tornam o processo mais difícil (COSTA, 2014).

Conforme destacam diversos pesquisadores, os executivos têm demonstrado maior capacidade de gestão e dispensado mais atenção à fase de formulação do que à de execução das estratégias (HREBINIAK, 2006; PRIETO; CARVALHO, 2016; KICH; PEREIRA, 2011). Por isso, apesar de as organizações públicas formularem seus planos estratégicos, elas têm demonstrado dificuldades na execução dos objetivos e das metas neles definidos. Como destaca Hrebiniak (2006), a fase de implementação do plano estratégico é mais relevante do que o próprio plano.

A dificuldade de implementação dos planos pode estar na fase que antecede a sua concepção, uma vez que muitas organizações públicas elaboram o seu planejamento estratégico apenas para atender a determinações legais ou para impressionar os agentes externos (COSTA,

2014; SAEVERUD; SKJAERSETH, 2007; SOTIRAKOU; ZEPOU, 2006). Além desse elemento, diversos outros fatores podem influenciar a implementação das estratégias, fato que suscita a avaliação de que a fase de formulação é um processo bem mais simplificado do que o processo de implementação estratégica (HREBINIAK, 2006; ESTRADA, 2000).

Evidenciada a complexidade da fase de execução dos objetivos estratégicos, percebe-se que são variados os sistemas organizacionais envolvidos no processo. Desses, o sistema orçamentário é o responsável pela alocação de recursos para execução dos objetivos estratégicos que dependem de investimentos financeiros (SOUZA; CUNHA, 2014).

Como o orçamento é um mecanismo de implementação da visão estratégica nas organizações públicas (SOUZA; CUNHA, 2014). E, como apresentado por Teece (2007), a existência das capacidades dinâmicas está diretamente relacionada com às formas de alocação de recursos das organizações. E, como a teoria das Capacidades Dinâmicas permite que as organizações identifiquem as oportunidades, controlem as ameaças através de um processo de reconfiguração dos seus conjuntos de recursos e capacidades para atender as variações ambientais (TEECE, 2007). surge à necessidade de se compreender, à luz da teoria das Capacidades Dinâmicas, a interferência dessas oscilações orçamentárias na execução das estratégias, questionando-se: “Quais são as consequências das variações do orçamento na execução dos objetivos estratégicos de uma IFES?”

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Interpretar as consequências das variações orçamentárias na implementação do planejamento estratégico da Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

1.2.2 Objetivos específicos

- I. Investigar as variações do orçamento e o processo de alocação de recursos para a execução das estratégias da Universidade Federal do Rio Grande;
- II. Identificar, à luz da teoria das Capacidades Dinâmicas, as consequências das variações financeiras na execução das estratégias organizacionais;
- III. Propor ações que possam desenvolver capacidades para auxiliar a execução das estratégias da IFES.

1.3 JUSTIFICATIVA

Os gestores são mais capacitados para o processo de formulação do que para a fase de execução das estratégias (HREBINIAK, 2006; PRIETO; CARVALHO, 2016; KICH; PEREIRA, 2011). Isso pode ter origem no fato de que poucas pesquisas científicas têm focado na fase de execução da estratégia: o maior número de estudos na área da estratégia é sobre o processo de formulação. Ainda mais raros são os trabalhos na área de implementação no setor público (STEWART, 2004). As pesquisas sobre execução estratégica têm se restringido a apresentar os limitadores e os facilitadores do processo de execução. Dada à variedade apresentada, percebe-se que não há consenso sobre esses fatores. Como Noble (1999) afirma, a fase de execução da estratégia é um processo organizacional multifacetado e complexo, principalmente nas organizações públicas (ANDREWS et al., 2011).

Conforme descreve Souza (2010), nas instituições públicas o orçamento representa um instrumento essencial para o processo de implementação das estratégias, visto que se no orçamento não forem disponibilizados os recursos financeiros para as ações estratégicas, será prejudicada a obtenção dos objetivos traçados no planejamento estratégico.

A maioria dos estudos, na área de implementação estratégica, tem considerado os recursos financeiros como apenas um dos fatores de impacto na execução (NOBLE; MOKWA, 1999; SEYMOUR, 2004; PRIETO; CARVALHO; FISCHMANN, 2009; RAHIMNIA; POLYCHRONAKIS; SHARP, 2009; AGGARWAL, 2010; ANDREWS et al., 2011; KOECH; THO, 2016; PRIETO; CARVALHO, 2016; SANTOS, 2018 SIEDSCHLAG; MARINHO, 2017). Mas, estas pesquisas não aprofundaram o estudo sobre a influência da variável financeira na execução das estratégias.

No resultado da pesquisa sobre os fatores propulsores e restritivos na execução das estratégias, foram identificados, por Santos (2018), diversos fatores que influenciam na execução das estratégias, agrupando as variáveis do ambiente interno, em três dimensões: estrutural, interpessoal e comportamental. Na dimensão estrutural a variável financeira foi identificada, como um fator que pode restringir ou facilitar a execução das estratégias.

Considerando que os estudos encontrados na literatura não investigaram especificamente sobre os efeitos das oscilações dos recursos na execução das estratégias e que a teoria das Capacidades Dinâmicas permite que as organizações identifiquem as oportunidades, controlem as ameaças através de um processo de reconfiguração dos seus

conjuntos de recursos e capacidades para atender a ambientes instáveis. (TEECE, 2007; TONDOLO; BITENCOURT, 2014). Este estudo pretende contribuir para o preenchimento da lacuna citada ao aprofundar a análise, à luz da teoria das Capacidades Dinâmicas, das consequências das variações financeiras na implementação das estratégias da FURG. Identificando como os elementos das capacidades dinâmicas se manifestam, são articulados e influenciados pela variação orçamentária.

Essa análise poderá contribuir para que esta e outras instituições identifiquem suas potenciais capacidades que podem auxiliar na execução do planejamento estratégico em situações de oscilações financeiras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está estruturado com a intenção de proporcionar o entendimento dos temas: estratégia, planejamento estratégico, a fase de implementação, as variáveis que impactam o processo de execução, orçamento público e a alocação de recursos nas IFES, a vinculação do planejamento e do orçamento. Concluindo com o tema Capacidades Dinâmicas.

Figura 1 - Representativa dos temas abordados no referencial teórico



Fonte: elaborado pela autora.

2.1 ESTRATÉGIA

Antes de falar em planejamento estratégico é essencial discorrer sobre estratégia. Inicialmente este termo foi relacionado com o militarismo. Isto porque, a palavra estratégia, que hoje, também, representa um conceito utilizado no campo organizacional. Teve seu início na área militar, nesse campo, a estratégia era conceituada como “a ciência dos movimentos e planejamento da guerra e do domínio econômico [...]” (COSTA, 2014, p.59). Eram ações militares arquitetadas taticamente e empregadas com a finalidade de conseguir galgar objetivos almejados.

Esteves (2015) deduz que a estratégia é o trajeto que a organização deve percorrer para atingir os seus objetivos. Os pesquisadores Kich e Pereira (2011) abordam o conceito na mesma linha de Esteves, visto que para eles “[...] o termo “estratégia” basicamente significa o caminho escolhido, as ações estabelecidas e adequadas para atingir os objetivos da organização” (KICH; PEREIRA, 2011, p.4).

No quadro 1, Sacramento (2016) apresentou uma análise da evolução histórica da concepção de estratégia mostrando a definição de diversos pesquisadores da área.

Quadro 1 - Concepção histórica do conceito de estratégia

Autores	Diferentes pontos de vista
Chandler -1962	Determinar objetivos organizacionais de longo prazo e adotar componentes integrados que explicam as relações entre tipos particulares de organização, estrutura e ambiente
Ansoff -1965	Estabelecer conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento organizacional como possibilidade de adaptação às modificações do ambiente econômico
Andrews -1971	Constituir um esquema conceitual do qual a elaboração e a formalização solapam o modelo corporativo em sua essência. Até conhecer a estratégia, não se desenha a estrutura.
Miles et al. -1978	Responder às mudanças ambientais, analisando a relação produto-mercado. Nesse caso, a postura estratégica é de acompanhamento por mecanismos complementares; estrutura e processos organizacionais voltados à implementação da estratégia.
Porter -1985	Estabelecer ações ofensivas ou defensivas para criar posição defensável numa indústria e, assim, enfrentar as forças competitivas e obter maior retorno sobre o investimento. Escolha racional e deliberada de um posicionamento estratégico, por meio de um sistema de atividades diferenciadas.
Mintzberg -1994	Determinar a força mediadora entre organização e contexto, seguindo um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais. Envolve aspectos cognitivos e sociais que condicionam a ação estratégica

Fonte: Sacramento (2016, p.23).

A estratégia pode ser definida como um “padrão ou plano que integra as principais metas políticas e sequência de ações de uma organização em um todo coerente” (MINTIZBERG; QUINN 2001, p.20).

Além disso, Mintizberg e Quinn (2001) apresentam cinco definições para a estratégia sob ângulos diversos: Pretexto: constitui uma “manobra” específica para ludibriar o concorrente; Padrão: solidez no comportamento efetivada de forma proposital ou não; Posição: ato de posicionar a organização nos ambientes onde estão inseridas gerando retornos; Perspectiva: refere-se a “personalidade” da organização, uma definição que está internalizada pelas partes interessadas definindo o seu nível de envolvimento no momento das suas ações e reações; Plano: conjunto de ações conscientemente executadas para atingir um fim específico (MINTZBERG; QUINN, 2001, p.26-31).

No entanto, como Mintizberg e Quinn (2001) declaram, existem diversas definições para a estratégia, mas nenhuma delas é aceita universalmente. Por isso, considerando as múltiplas acepções relacionadas com o termo estratégia, não foram expressos, neste trabalho, argumentos com o propósito de uma única definição do termo estratégia organizacional.

Para atingir a eficiência na execução das estratégias é importante que na fase de formulação, a escolha dos objetivos estratégicos, aconteça com parcimônia. Sendo assim, todo o processo de formulação deve estar imbuído de diversas decisões estratégicas individuais que necessitam ser agregadas pela organização com a finalidade de instituir uma estratégia global (ESTEVEVES, 2015).

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico é o processo que define como as estratégias de uma organização devem ser elaboradas e implementadas, podendo ser estabelecido como uma ferramenta de análise do ambiente de uma organização que possibilita a gestão e a identificação das suas oportunidades e ameaças, além dos seus pontos fortes e fracos, conectados com sua missão. Por conseguinte, estabelece um rumo para o alcance dos objetivos organizacionais (FISCHMANN; ALMEIDA, 2009).

Para Kich e Pereira (2011) o planejamento estratégico - PE é um instrumento fundamental para a gestão das organizações que não pode ser preterido, principalmente nas instituições públicas que almejam a gestão eficiente dos seus objetivos. Assim, o PE tem por finalidade a elaboração dos objetivos e metas num tempo pré-determinado. Por isso, o

planejamento é um instrumento de alta relevância para as organizações federais que não estão imunes aos impactos das incertezas de mercado geradas pela competitividade.

Por conseguinte, todos os esforços para elaboração do PE visam potencializar o efeito sinérgico das competências organizacionais. Em vez de cada departamento atuar isoladamente, o planejamento estratégico coordena e conduz os objetivos de cada setor para o alcance dos objetivos institucionais (FALSARELLA; JANNUZZI, 2017).

Ademais, conforme destaca Silva et al.(2013), cada vez mais, os gestores precisam estar capacitados e adotar o planejamento estratégico como ferramenta para a implementação das estratégias das organizações. Logo, o PE é essencial para que as organizações consigam atingir os objetivos pré-estabelecidos.

Para Vivian (2018, p.22) o planejamento estratégico “deve auxiliar no direcionamento dos esforços e de recursos para otimizar os resultados, além de ser um instrumento capaz de reduzir as incertezas na gestão de uma entidade como um todo, abrangendo o longo prazo”. O planejamento estratégico, que está expresso no PPI, deve ser desmembrando em mais dois planos: o tático (PDI) e o operacional (Planos de Ação) destacando, a autora, que os planos táticos não são executáveis.

Existem diversas práticas administração privada que são utilizadas na administração pública. Assim, no que concerne ao planejamento estratégico nos órgãos públicos, ou Planejamento Estratégico Governamental, que é um instrumento através do qual são representados os objetivos estratégicos para médio e longo prazo que podem afetar o futuro das organizações públicas e, por isso, deve conter de forma “integrada e articulada, todos os planos da organização sejam eles estratégicos, táticos e operacionais” (SOUZA, 2010, p.17).

As organizações públicas também carecem de aplicação dos conceitos da administração estratégica para cumprir plenamente a sua função social, mantendo sua continuidade. (Felix; Felix; Timóteo, 2011). Ademais, segundo Kaplan e Norton (1997), um sistema de medição de desempenho organizacional bem formado possibilita o alinhamento de toda a organização em torno da estratégia organizacional.

Dagnino (2012) ao discorrer sobre Planejamento Estratégico Governamental, destaca que o ator que planeja, atua em um ambiente de incertezas e de surpresas que podem ocorrer constantemente. Notando-se que todos os membros da organização, não só os que planejam, são agentes do processo e são capazes de contribuir para a ascensão aos objetivos. Sendo assim, as organizações que elaboram um adequado planejamento estratégico tendem a ter diversas vantagens competitivas.

A relação que as instituições estabelecem entre o planejamento estratégico e as atividades cotidianas são vagas. Por esse motivo, muitos dos planos estratégicos bem elaborados podem não ser implementados, logo as metas e os objetivos não serão alcançados. Os planos estratégicos devem ser vinculados às ações que precisam ser desenvolvidas para a sua execução, assim será alçado o almejado sucesso na implementação estratégica (HACKER; KOTNOUR; MALLAK, 2001).

Considerando-se a complexidade do processo de formulação do planejamento estratégico, são diversos os entraves para a sua implementação no setor público, visto que, rotineiramente, o planejamento é estabelecido apenas para cumprir exigências legais (FLYNN; TABLOT, 1996; LLEWELLYN; TAPPIN, 2003, apud SOUZA, 2010).

Na mesma linha de pensamento de Hrebiniak (2006), Kich e Pereira (2011) discorrem que, apesar de todas as dificuldades de execução, os agentes do processo de elaboração e execução dão mais ênfase a fase de formulação das estratégias, renunciando a etapa da implementação.

Esteves (2015) também relata que são diversas as dificuldades que embaraçam a eficácia na execução do planejamento estratégico. Ainda mais, nas instituições públicas onde as trocas de gestão nem sempre coincidem com o período de execução do plano formulado. Em vista disso, o próximo item irá aprofundar o assunto sobre a execução estratégica.

2.3 A IMPLEMENTAÇÃO ESTRATÉGICA

A implementação estratégica constitui-se como a fase de execução dos planos traçados. Apesar de poucos pesquisadores terem concentrado seus estudos sobre a execução estratégica, esta pesquisa buscou reunir o pensamento de conceituados pesquisadores no que concerne à implementação das estratégias. Um dos mais representativos estudiosos é Hrebiniak (2006), para ele, a fase de execução é imprescindível para o sucesso do planejamento estratégico.

Já na visão de Noble (1999), a implementação da estratégia é um processo organizacional multifacetado e complexo, definindo a fase de execução como a comunicação, interpretação, adoção e aprovação de planos estratégicos. Para o autor, a etapa de execução dá-se, inicialmente, através dos planos elaborados, assim, considera essa ferramenta como essencial para a concretização dos objetivos estratégicos.

Andrews et al. (2011) afirmam que o plano pode funcionar como um roteiro organizacional contribuindo para a implementação estratégica. Isso porque, ao saber os

objetivos e metas traçados torna-se mais palpável a sua execução. Por outro lado, concluem que não existe um único modelo que garanta a melhoria do desempenho. Percebe-se que, apesar do plano ser um importante instrumento de execução, as estratégias podem ser implementadas independentemente da existência deles.

Importante destacar que, na literatura, a denominação de implementação estratégica também pode ser representada por alinhamento estratégico interno. Essa designação faz referência à alocação dos recursos internos, tangíveis ou intangíveis, para implementação da estratégia formulada (PRIETO; CARVALHO; FISCHMANN, 2009). Algumas das perspectivas conceituais sobre a implementação estratégica foram ilustradas por Noble (1999) no quadro 2, sintetizando a opinião de outros pesquisadores.

Quadro 2 - As diferentes perspectivas da implementação estratégica

A implementação é uma série de intervenções relativas às estruturas organizacionais, ações-chave de pessoal e sistemas de controle destinados a controlar o desempenho com relação a fins desejados. (Hrebiniak e Joyce, 1984)
A fase de implementação envolve a conversão alternativas estratégicas em um plano operacional. (AAKER, 1988)
Na implementação são realizadas intervenções gerenciais que se alinham a ação organizacional com a intenção estratégica. (Floyd e Woolridge, 1992)
A implementação é o processo que transforma os planos em atribuições de ação e garante que tais atribuições são executadas de forma que realiza objetivos declarados do plano. (Kotler, 1984)

Fonte: adaptado de Noble (1999).

O conceito de implementação estratégica adotado neste estudo é o de Hrebiniak (2006). Para o autor, a execução da estratégia consiste em um método ordenado ou uma série de atividades interligadas, possibilitando que as estratégias possam ser executadas pelas organizações. Porém, na fase de efetivação das ações planejadas diversos elementos influenciam o processo suscitando a eficiência ou ineficiência na implementação das estratégias formuladas.

2.4 FATORES QUE INFLUENCIAM NA IMPLEMENTAÇÃO ESTRATÉGICA

Para Brenes, Mena e Molina (2008), Hrebiniak (2006) e Kich e Pereira (2011), a implementação das estratégias sofre a influência de diversos fatores organizacionais. Esses fatores, segundo Santos (2018) podem ser agrupados no ambiente interno em três dimensões: estrutural, interpessoal e, comportamental. No decorrer desse tópico serão apresentadas as diversas variáveis, que influenciam a execução das estratégias organizacionais, encontradas na literatura.

A dimensão estrutural é a que mais gera opiniões diversas. Segundo Hall (2004) é a estrutura que conduz a estratégia, visto que é a estrutura que estabelece quem vai participar da formulação e implementação estratégica. Já Brenes, Mena e Molina (2008), Kich e Pereira (2011) e Hrebiniak (2006) afirmam que a estrutura e a estratégia se influenciam mutuamente nas organizações. Por outro lado, Hrebiniak (2006), também, destaca a importância da estrutura estar alinhada com a estratégia.

Os pesquisadores Brenes, Mena e Molina (2008) detectaram que a execução de uma estratégia com êxito está diretamente vinculada ao ajuste desta com a cultura organizacional e a estrutura. Paralelamente, Kich e Pereira (2011) deduziram, no resultado de seus estudos, que a execução da estratégia é afetada por quatro elementos organizacionais distintos: estrutura, cultura, comunicação e liderança. Todavia, em se tratando de organizações públicas, o fator estrutural não é flexível às mudanças das estratégias internas dos órgãos, porque essa variável é dependente de decisões políticas externas referentes a investimentos em recursos financeiros e humanos.

Andrews et al. (2011) ao estudarem sobre os fatores que determinam o desempenho das organizações públicas, relatam que estes são de alta complexidade em todas as organizações, sugerindo que nas instituições públicas essas variáveis são ainda mais intrincadas. Não obstante, citam que identificaram os fatores: apoio das partes interessadas, recursos financeiros e comunicação como determinantes para o sucesso da implementação.

Sotirakou e Zeppou (2006) deduziram, ao pesquisar as organizações públicas gregas, que as entidades em geral, tendem a formular estratégias apenas para atender a requisitos das partes interessadas externas, como as leis ou regulamentos administrativos. Também, Saeverud e Skjaerseth (2007) relatam que algumas empresas estabelecem estratégias como uma “fachada”

a fim de impressionar os agentes externos dificultando, assim, a implementação das estratégias dessas organizações.

Nesse mesmo sentido, Costa (2014), ao efetuar um estudo de caso em uma Universidade Federal constatou, na sua pesquisa, que o planejamento foi elaborado para atender a uma obrigação legal, já que um dos requisitos ao credenciamento das IFES é a elaboração do planejamento estratégico. Assim, as estratégias tendem a não ser elaboradas em concordância com a missão institucional. Logo, as estratégias formuladas por uma organização com as intenções relatadas não representam os objetivos dessas e, por isso, essas entidades não empregam esforços para executá-las.

Para o pesquisador Aggarwal (2010) existem dois componentes primordiais para estudar os inibidores e os facilitadores do alinhamento organizacional. O primeiro refere-se à cultura de competitividade interna e a infraestrutura como os mais importantes facilitadores; o segundo componente apresenta como inibidores fatores operacionais, estratégicos e de liderança.

É apresentada, também, como limitadora do processo de implementação estratégica, a resistência dos executores das estratégias gerada pela falta de conhecimento dos benefícios que serão alcançados e pelo pouco entendimento das estratégias formuladas visto que estas, muitas das vezes, são pouco claras e não mensuráveis (SOTIRAKOU; ZEPPOU, 2006). Esse entrave poderia ser minimizado se o processo de comunicação entre os diversos níveis da organização fosse eficiente.

Quanto aos facilitadores, Dynan e Clifford (2001) afirmam que o desempenho organizacional de um ente público é afetado positivamente quando há: apoio da gestão; estrutura adequada; política de incentivos; política de desenvolvimento de pessoal; flexibilidade na adaptação ao contexto institucional. De forma semelhante, Saeverud e Skjaerseth (2007) concluíram que o comprometimento da alta gestão, a liderança e uma estrutura organizacional adequada impactam de forma positiva na execução das estratégias.

A capacitação dos gestores é destacada por Brown (2005) quando ele sustenta que a habilitação deles contribui para a ampliação do desempenho organizacional. Isso porque, para uma implementação eficaz é necessário, harmonizar o nível de comprometimento dos executores com os processos de gestão das estratégias, já que são os gestores os agentes que podem suscitar nos executores o engajamento na implementação estratégica.

Porter e Parker (1993) corroboram com os elementos apresentados na medida em que eles expressam, ao analisar a implementação de um sistema de gerenciamento de qualidade

total, fatores que, segundo eles, são essenciais para o sucesso da implementação: liderança, estrutura organizacional adequada, comunicação ostensiva, treinamento e capacitação de todos os colaboradores, envolvimento do grupo, além de investimento em tecnologia.

Ademais, Costa, Batista e Almeida (2015) adotam os cinco fatores definidos por Kaplan e Norton (2001) para a conquista de melhor desempenho pelas organizações. Os princípios são: “i) traduzir a estratégia em termos operacionais, ii) alinhar a organização à estratégia, iii) transformar a estratégia em tarefa de todos, iv) converter a estratégia em processo contínuo e v) mobilizar a mudança por meio da liderança executiva” (KAPLAN E NORTON, 2001; apud COSTA; BATISTA; ALMEIDA, 2015, p.14).

Logo, Hrebiniak (2006) e, Kaplan e Norton (1997) apresentam alguns dos entraves que podem dificultar a execução das estratégias como a: elaboração das estratégias sem a prévia vinculação a metas; comunicação vertical deficitária; estrutura inadequada; recursos insuficientes; visão e estratégia não representadas em ações; ausência de entendimento das estratégias formuladas.

Hrebiniak (2006) realizou pesquisa com gestores de duas organizações: WhartonSchool-GastnerGroup e da WhartonScholl. Foram enviados 1000 questionários, os quais abordavam 12 possíveis obstáculos à execução. Desses, foram obtidas um total de 443 respostas dos gestores envolvidos no processo de execução e formulação estratégica nessas organizações. Assim, da junção dos resultados das duas pesquisas foram definidos, por Hrebiniak (2006) os cinco obstáculos a implementação estratégica apresentado no quadro 3.

Quadro 3 - Os cinco obstáculos à execução estratégia

Inabilidade para gerenciar mudanças efetivamente e para superar resistências.
Potencial fraco ou impreciso da estratégia formulada
Distribuição deficitária ou inadequada na comunicação de informações entre as pessoas ou setores responsáveis pela execução da estratégia (falhas de comunicação).
Os gestores da alta administração não dão suporte para a execução da estratégia.
Falta de clareza sobre as responsabilidades pela implantação de decisões e ações.

Fonte: adaptado pela autora de Hrebiniak (2006).

Já Franzon, Oliveira e Lavarda (2012) apresentam um novo fator de impacto e relatam que a atuação dos gerentes intermediários tanto da formulação quanto da implementação estratégica é decisiva. Para os autores, esses gerentes são os facilitadores do processo de execução, visto que eles auxiliam os seus subordinados na compreensão dos objetivos

estratégicos mediando às eventuais resistências. Dessa forma, os gerentes intermediários são os defensores das estratégias que atuam facilitando a sua execução.

Assim, nota-se que a capacitação dos gerentes em gestão estratégica pode estar diretamente relacionada com a ampliação do desempenho organizacional na execução estratégica. (BROWN, 2005). Entretanto, na prática, os gerentes são preparados para atuar na fase de planejamento e não na fase de execução. (HREBINIAK, 2006).

De outro modo, Stewart, Mohamed e Daet (2002), no estudo de caso realizado sobre o processo de implementação de um novo sistema de informação e de gestão de projetos, detectaram que as variantes, estrutura, comunicação e o planejamento monitorado das ações estratégicas são determinantes para o alcance dos objetivos organizacionais.

Há, também, a visão de que os fatores da execução mais significativos são as variáveis internas como: liderança; capacidade; satisfação do empregado (SRIVASTAVA; SUSHIL, 2013).

Os pesquisadores Sotirakou e Zeppou (2006) identificaram que existem três grupos representativos de elementos relevantes que influenciam na implementação: cognitivos, comportamental e elementos éticos. O primeiro representa a capacidade da gestão na organização dos conhecimentos essenciais para alcançar os objetivos almejados; o segundo relaciona-se aos valores que administração precisa cultivar. Por fim, os elementos éticos representam a crença em princípios públicos como, por exemplo, meritocracia, confiança, justiça e criatividade.

Já Rahimnia, Polychronakis e Sharp (2009) afirmam que existem poucos limitadores identificados na literatura da gestão estratégica, em especial nos órgãos públicos. Para eles, geralmente, esses entraves estão ligados à estrutura dessas organizações, ao sistema de planejamento, a cultura organizacional e aos conflitos de poder. Como resultado da pesquisa os autores encontraram dois novos elementos que dificultam a implementação estratégica: o primeiro refere-se às alterações nos planos no decorrer do processo de execução; o segundo diz respeito a planos utópicos que são elaborados desconsiderando a realidade da instituição e sua capacidade de execução.

Na pesquisa de Estrada (2000), realizada em uma Universidade Pública, foram identificados novos fatores que dificultam a implantação do planejamento estratégico: a carência de vontade política; o escasso poder político do Pró-Reitor de Planejamento; a complexidade da estrutura universitária; a insuficiência de acompanhamento e controle das ações.

Aggarwal (2010) relata que as organizações públicas analisadas na sua pesquisa apresentam restrito amadurecimento na área de tecnologia da informação. Isso porque, ao avaliar os fatores de impacto na implementação não consideram o fator de restrições orçamentárias como um importante elemento na execução estratégica.

Siedschlag e Marinho (2017), ao realizarem sua pesquisa numa universidade comunitária, constataram que a aproximação entre os setores da organização e a supervisão do processo pode influenciar na eficácia da execução das estratégias, isso considerando a conformidade entre as decisões de cunho estratégico e as atividades a nível operacional.

No entanto, é importante destacar que ao completar a pesquisa Siedschlag e Marinho (2017) verificaram que, para os gestores da alta administração, as pressões externas e a insuficiência dos recursos financeiros e de pessoas são os fatores que mais dificultam a implementação das estratégias dessas instituições. Assim, orientam que para a eficiência na implementação é necessário ponderar sobre a existência de recursos financeiros e de pessoas.

Essa afirmação é corroborada por Noble e Mokwa (1999), visto que estes autores consideram que os recursos financeiros representam o elemento que serve para avaliar o comprometimento dos gestores com a execução da estratégia. Logo, os gestores, detentores do poder de liberação dos recursos financeiros, se são comprometidos com o êxito da implementação dos objetivos estratégicos, concedem os investimentos financeiros necessários à sua execução.

Koeh e Tho (2016) confirmam a afirmativa anterior ao relatarem que a alocação de recursos financeiros é de responsabilidade da alta gerência. Sendo, por conseguinte, um fator determinante para a implementação estratégica. Então, os gestores ao determinarem em quais estratégias irão investir recursos eles, por consequência, escolhem quais estratégias têm prioridades de execução.

Para destacar a relevância das consequências da variável financeira na implementação estratégica o quadro 4 apresenta sinteticamente as pesquisas identificadas na literatura que apontaram a importância dos recursos financeiros para a execução dos objetivos estratégicos das instituições.

Na análise da evolução histórica, das pesquisas na área de implementação estratégica, nota-se que, nos últimos anos, o fator financeiro tem sido considerado, por diversos estudiosos, como o elemento que pode facilitar ou dificultar a execução estratégica.

Quadro 4 - Evolução histórica das pesquisas que apontam que os recursos financeiros são representativos na implementação das estratégias

AUTORES	ANO	OBJETIVO	TÍTULO
Noble e Mokwa	1999	Desenvolver um modelo de fatores importantes que influenciam a implementação de estratégias de marketing a partir de uma perspectiva gerencial. Eles testam esse modelo em um estudo de gerentes de marketing de nível médio em duas organizações diferentes.	Implementing Marketing Strategies: Developing and Testing a Managerial Theory
Seymour	2002	Estabelecer, no Los Angeles City College uma posição administrativa e um processo de planejamento capaz de criar com sucesso uma cultura de melhoria contínua. No centro desse sucesso está um loop de sistemas de reforço de "plano-a-controle" que liga planejamento, orçamento e pesquisa institucional	Linking Planning, Quality Improvement and IR: Los Angeles City College.
Prieto, Carvalho e Fischmann.	2009	Identificar modelos teóricos que pudessem servir de referência para o processo de alinhamento estratégico A análise comparativa pautou-se em quatro componentes: visão do alinhamento, modelo para implementação, elementos do modelo e processos gerenciais para implementação.	Análise comparativa de modelos de alinhamento estratégico.
Rahimnia, Polychronakis, Sharp.		O objetivo deste artigo é desenvolver uma estrutura abrangente para avaliar os impeditivos da implementação da estratégia em um contexto de ensino superior através de uma análise aprofundada de uma instituição de ensino superior no Irã.	A conceptual framework of impeders to strategy implementation from an exploratory case study in an Iranian university.
Aggarwal.	2010	Esta pesquisa examina os fatores críticos de sucesso que permitem melhor absorção, assimilação e proliferação de TI e para executar as funções importantes do negócio em alguns dos empresas de grande porte do setor público de importância Índia	Critical Success Factors in IT Alignment in Public Sector Petroleum Industry of India.
Andrews et al	2011	Evidenciar que o estilo de implementação é importante, mas apenas em combinação com escolhas estratégicas apropriadas.	Strategy Implementation and Public Service Performance.
Souza	2013	O objetivo identificar quais os fatores que influenciam a relação entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária nas organizações. Foi utilizada metodologia qualitativa, por meio de um estudo de caso múltiplo, que analisou quatro organizações da Marinha do Brasil	A integração entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária no setor público: o caso das organizações da Marinha
Koech e Tho.	2016	Determinar a influência do apoio da alta gerência, experiência, infra-estrutura e treinamento do usuário final sobre a implementação estratégica de sistemas de informação no Quênia serviço Florestal. O estudo adotou projeto de pesquisa descritiva com uma amostra de 262 extraída de uma população de 831 funcionários do Serviço Florestal do Quênia.	Factors influencing strategic information systems implementation in government parastatals: a case of kenya forest service, mau forest conservancy.
Prieto e Carvalho		Identificar e propor um framework com fatores chave para o alinhamento estratégico vertical internamente à organização. Esses fatores foram submetidos a 125 executivos brasileiros, por	Fatores chave para o alinhamento estratégico vertical: Survey com executivos brasileiros.
Siedschlag e Marinho.	2017	Identificar os fatores que influenciam na implementação de estratégias em uma universidade comunitária. A pesquisa, de método misto (quali/quantitativo), foi conduzida simultaneamente em duas frentes de investigação, entrevistas em profundidade e questionários.	Alinhamento Estratégico em uma Universidade Comunitária: Compreendendo os fatores que influenciam na implementação de estratégias.
Santos	2018	Identificar os fatores propulsores e restritivos da Implementação da estratégia em uma IES. Foi utilizada o método de pesquisa qualitativa.	Fatores propulsores e restritivos à implementação estratégica: o caso de uma Universidade Federal Pública

Fonte: elaborado pela autora.

No entanto, as pesquisas relatadas no quadro 4 não aprofundaram suficientemente os efeitos da variável financeira na execução dos objetivos estratégicos, observando-se que o processo de implementação do planejamento das instituições federais é de alta complexidade já que há uma “variedade de fatores e características políticas e culturais que coexistem nestas instituições” (COSTA, 2014, p.16). É relevante a análise da ferramenta orçamentária pela qual as organizações públicas recebem os recursos financeiros para a execução estratégica.

2.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS IFES

A maior parte dos pesquisadores considera que o orçamento público teve sua origem na Inglaterra no século XIII com a promulgação da Carta Magna. Já no Brasil, as primeiras normas que trataram do orçamento público foram identificadas na Constituição do Império, promulgada em 1824. (ARAÚJO; ARRUDA; BARRETO, 2009). Percebe-se por esse breve histórico que a discussão sobre orçamento teve origem no setor público.

Logo, conforme apresentado por Arvate e Biderman (2004), no Brasil, a evolução histórica do planejamento e do orçamento iniciou-se em orçamento de planos, planejamento-orçamento e, por fim, de orçamento-programa. Na primeira fase, eram propostos planos com finalidade específica, como por exemplo, o Plano de Metas de 1956. Já na segunda fase, denominada planejamento-orçamento os planos propostos estavam obrigatoriamente vinculados aos recursos necessários para a sua execução.

A efetivação do orçamento-programa ocorreu em 1964 com a promulgação da lei 4.320. Ressalta-se que neste modelo de orçamento são especificados os recursos financeiros para suprir as necessidades dos programas, projetos ou atividades que compõem a referida peça. Além disso, a Lei 4.320 determinou a padronização deste modelo orçamentário nas três esferas de Governo. (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

O conceito de orçamento público sobre o ponto de vista de orçamento-programa é um instrumento “técnico-legal” que apresenta as ações de planejamento do Estado, articulando “as diretrizes e programas governamentais a objetivos, prioridades e metas” (ARAÚJO; ARRUDA; BARRETO, 2009, p.2).

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi estabelecido um novo modelo orçamentário que seria composto por três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal. Além disso, as mudanças normativas introduzidas em 1998 propiciaram a integração “plano-orçamento” por meio de programas formulados com origem em problemas demandas da sociedade (PARES; VALLE, 2006, p.229 - 230).

O modelo orçamentário brasileiro é atualmente orientado pelas determinações da Lei 4.320/64, da Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Decreto Lei 200/67. Além disso, de acordo com Pares e Vale (2006), a associação realizada no Brasil do planejamento normativo e do orçamento-programa, previsto na Lei nº4.320/64, possibilitou que o modelo brasileiro se tornasse excepcional se equiparado a outras experiências de orçamentos plurianuais em vigor nos países desenvolvidos.

Já no que concerne à alocação dos recursos públicos, a partir de 1991, a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o Ministério da Educação (MEC) começaram a discutir sobre a alocação de recursos com base na avaliação de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Isso tudo, com base em fórmulas, visando à manutenção estável dos investimentos das universidades.

Sendo assim, os recursos necessários à continuidade das IFES, intitulados “Outros Custeios e Capital (OCC)”, representam o orçamento total do órgão público reduzido do valor referente ao pagamento dos servidores. Esses recursos são repassados por meio de cálculo matemático que usa como base a produtividade acadêmica da universidade (SILVA et al., 2012).

Por conseguinte, a Matriz OCC é a responsável por definir critérios de repasse para as IFES de forma clara e transparente gerando a almejada equidade na distribuição de recursos públicos.

A partir da definição do modelo de alocação de recursos orçamentários, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESU) adota uma matriz de alocação de recursos orçamentários para descentralização de recursos das despesas de custeio e investimentos das IFES (SILVA et al., 2012, p.217).

Na pesquisa sobre a produção científica foi estabelecida a seguinte definição para orçamento público “[...] como um plano abrangente, considerando todas as fases das operações de um dado negócio, com foco em um período futuro definido” (LYRIO; DELLAGNELO; LUNKES, 2013, p.93). Por isso, é responsável por estabelecer metas que direcionam, operacionalmente, a estratégia das organizações.

Além disso, para Castanheira (2008) o orçamento representa um instrumento de apoio à tomada de decisão, já que torna mais fácil a coordenação das atividades, proporcionando um maior comprometimento dos gestores com a eficiente utilização dos recursos.

Espejo (2008) corrobora com a visão de um orçamento amplo, além de considerar que enquanto uma ferramenta de planejamento, o orçamento é influenciado por diversas variáveis organizacionais que determinam suas características. Assim, percebe-se que na visão da autora o orçamento configura-se em uma importante ferramenta de apoio ao planejamento estratégico e, por conseguinte, ao controle da gestão.

Conforme Mucci, Frezatti e Dieng (2016), o ciclo orçamentário, tradicionalmente, possui quatro etapas: a primeira é a elaboração; a segunda a discussão, votação e aprovação; a terceira execução orçamentária e financeira; a quarta o controle e avaliação.

Com relação ao ciclo orçamentário da administração pública brasileira, depois de concluída a etapa de autorização das dotações orçamentárias, os cronogramas de desembolso e programação financeira são estabelecidos pelo Governo Federal, para que os órgãos públicos respeitem durante a execução anual do orçamento (VIEIRA; SANTOS, 2018).

Nos estágios da receita há a previsão, a arrecadação e o recolhimento; nos estágios da despesa: fixação, empenho, liquidação e pagamento. A receita é prevista, bem como a despesa é fixada quando da aprovação da Lei Orçamentária (ARAÚJO; ARRUDA; BARRETO, 2009).

O orçamento possui alguns princípios, que, para serem utilizados como ferramenta de planejamento, devem ser rigidamente seguidos. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) apresenta os seguintes princípios: unidade; legalidade; universalidade; orçamento bruto; exclusividade; anualidade ou periodicidade. O princípio da unidade determina que só deve existir um único orçamento, ou seja, uma única lei orçamentária e não mais que um tipo de orçamento para cada exercício (BRASIL, 2017).

Segundo o princípio da legalidade: o orçamento é objeto de lei específica e, como tal, incorre em crime de responsabilidade o agente público que não cumpri a lei orçamentária. Já o princípio da anualidade e da periodicidade diz que as previsões de receita e despesa devem referir-se a um período limitado de tempo, ou seja, o exercício financeiro (BRASIL, 2017).

O princípio da universalidade prevê que o orçamento deve conter todas as despesas e receitas referentes ao poder da União, seus fundos, órgãos da administração direta e indireta. (BRASIL, 2017).

O princípio do orçamento bruto diz que as receitas e despesas devem constar da lei orçamentária e de créditos adicionais pelos seus valores brutos, sem nenhuma dedução. O princípio da exclusividade diz que o orçamento só deve manter assunto referente à matéria

orçamentária, não devendo cuidar de assuntos estranhos à previsão de receitas e a fixação da despesa (BRASIL, 2017).

Segundo Sardagna (2016), o orçamento não deve permitir interpretações diferentes daquelas que atendam aos reais interesses da coletividade almejada pelo poder público. Logo, o orçamento não deve permitir interpretações duvidosas, sendo de suma importância ser transparente e claro. Por conseguinte, os princípios orçamentários são as bases do planejamento e, portanto, a ação governamental obedecerá ao planejamento que vise promover o desenvolvimento norteado segundo planos elaborados.

O orçamento não é um instrumento de gestão só de empresas privadas, visto que por ser um instrumento democrático ele pode ser utilizado para qualquer constituição de empresa. O orçamento, assim, serve como guia e, como é utilizado como metodologia de colaboração. Todavia, a simples execução do orçamento ou sua ampliação não garante a sua eficiência e eficácia de gestão dos recursos públicos, além de não assegurar que o usuário do serviço público está sendo atendido com qualidade (GHELMAN; COSTA, 2006).

Isso porque, as próprias IFES por receberem, usualmente, uma maior liberação de recursos públicos no final do exercício, são obrigadas a executar esses valores rapidamente para não perderem o recurso. Dessa forma abrupta, não há como vincular os gastos às ações estratégicas previstas em seus planos. Assim, a implementação dos objetivos estratégicos pode ser comprometida com os cortes e o controle das liberações dos recursos financeiros pelo Tesouro Nacional. Essas duas práticas têm sido recorrentes nos orçamentos das universidades públicas, como instrumentos utilizados pelo governo para controlar os gastos públicos (SILVA et al., 2012).

Logo, são geradas variadas distorções nos gastos públicos das IFES, isso devido a visão legalista predominante, já destacada anteriormente, que limita a utilização do orçamento público como ferramenta de gestão.

Ademais, conforme destacam Silva et al. (2012), as IFES tem que continuamente ajustar os seus objetivos estratégicos às metas definidas pelo Governo Federal.

Estabelecidos no PPA, os programas de governo destinados a atender à sociedade, são dotados de metas a serem alcançadas pelos órgãos públicos, de tal forma que, tomados em conjunto, possam levar a resultados que viabilizem o alcance dos objetivos governamentais mais amplos. Assim atuam as universidades públicas brasileiras, executando seu orçamento para atingir o cumprimento das metas estabelecidas pelo governo federal. (SILVA et al., 2012, p.213).

Da perscrutação do tema orçamento público, verificou-se que esta ferramenta pode representar variadas funções dentro do processo de gestão das IFES; sua importância destaca-se, todavia, quando se efetivam, no processo de elaboração da peça orçamentária, os objetivos e metas definidas no planejamento estratégico dessas instituições. Sendo assim, o estudo apresentado até esta etapa demonstrou a necessidade da avaliação da vinculação entre o orçamento e o planejamento estratégico nas IFES.

2.6 A VINCULAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS IFES

A vinculação histórica entre o planejamento e o orçamento efetivou-se no PPA2000-2003, visto que este incitava, na administração pública a busca da gestão por resultados. A partir de então, surge à concepção de um plano, orçamento e gestão por resultados. Logo, o planejamento inflexível é trocado por um formato de planejamento mais flexível. Pares e Valle (2006) relatam que, ao associar-se o planejamento estratégico com a programação orçamentária, “o orçamento adquire caráter estratégico” visto que estará embasado em projeções de planejamento “compatíveis com a natureza plurianual das mudanças, com o prazo de maturação dos projetos e, particularmente, com a necessidade de gerenciar o risco de incertezas crescentes.” (PARES; VALLE, 2006, p.246).

Estrada (2000) relatou na sua pesquisa, a vinculação existente entre o planejamento estratégico nas instituições públicas e a atual configuração do orçamento brasileiro.

O Orçamento-Programa está intimamente relacionado com o Planejamento do Setor Público, portanto, interligado aos planos de governos, quais sejam: Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Plano Plurianual de Investimentos e o Orçamento Anual (ESTRADA, 2000, p.139).

Nas organizações públicas o orçamento é uma ferramenta de suma importância para o processo de implementação das estratégias, já que, nesse instrumento, são definidos os recursos que serão disponibilizados para a execução das atividades propostas nos planos elaborados nos processos de planejamento estratégico.

Pode-se verificar que essa relação entre o planejamento estratégico e o sistema orçamentário ocorre nos dois sentidos, o que faz com que a integração entre eles seja ainda mais relevante. Por um lado, o PEO por conter os objetivos da organização deve condicionar o orçamento, para que esses possam ser alcançados. Por outro lado, caso o orçamento não disponibilize recursos para determinadas ações estratégicas, o alcance dos objetivos relacionados a essas poderá ser comprometido (SOUZA, 2013, p.27).

Souza e Cunha (2014) afirmam que, nas organizações públicas, o orçamento é “um crítico instrumento” para a execução da visão estratégica desses entes públicos, porque, considerando-se as imposições legais, o orçamento público configura-se numa ferramenta essencialmente de comprovação da legitimidade dos gastos do setor público (SOUZA; CUNHA, 2014). Isso pode ocorrer devido aos variados controles de gestão a que as organizações públicas, em geral, estão submetidas que absorvem todo o tempo que poderia ser despendido em atividades de associação do orçamento com os objetivos expressos nos planos estratégicos.

Abreu e Câmara (2014) admitem na sua pesquisa que o orçamento público é um objeto da ação governamental responsável pela implementação das estratégias dos governos. Mas que pode se for inadequadamente formalizado, tornar-se o limitador da execução dessas estratégias. Por isso, como ferramenta estratégica, o orçamento deve ser elaborado a partir de um planejamento orçamentário; sendo, por conseguinte, importante que o orçamento apresente todos os objetivos estratégicos.

Destarte, e conforme destacam Ghelman e Costa (2006) as variações no orçamento impactam diretamente no cumprimento da missão institucional das organizações.

A boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros são fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão. Por isto, no setor público a perspectiva financeira, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento. (GHELMAN; COSTA, 2006, p.3).

Desse modo, Viana (2014) define orçamento público como um instrumento que estabelece a destinação dos recursos financeiros através de decisões políticas, com a finalidade de atender às necessidades diversas da sociedade, minimizando, assim, as desigualdades sociais. Nesse contexto, o planejamento estratégico é primordial para que os recursos financeiros disponíveis sejam aplicados nas prioridades fixadas no plano estratégico.

Assim, conforme apresentado por Ghelman e Costa (2006), nas organizações públicas, a perspectiva financeira é equivalente ao orçamento, pois é por meio desse instrumento que as instituições recebem seus recursos.

No entanto, conforme observam Rahimnia, Polychronakis e Sharp (2009), tanto na universidade pesquisada como no ensino superior em geral, a distribuição dos recursos internos é realizada de forma inadequada, já que o orçamento não é distribuído de forma igualitária entre as unidades, porque, alguns setores têm mais ingerência nos processos deliberativos. Ou seja, além das influências das políticas externas que definem o orçamento geral, ainda subsistem, nas

instituições públicas, arranjos internos que podem dificultar a execução das estratégias. Isso porque, não há uma distribuição de recursos atrelada ao planejamento estratégico.

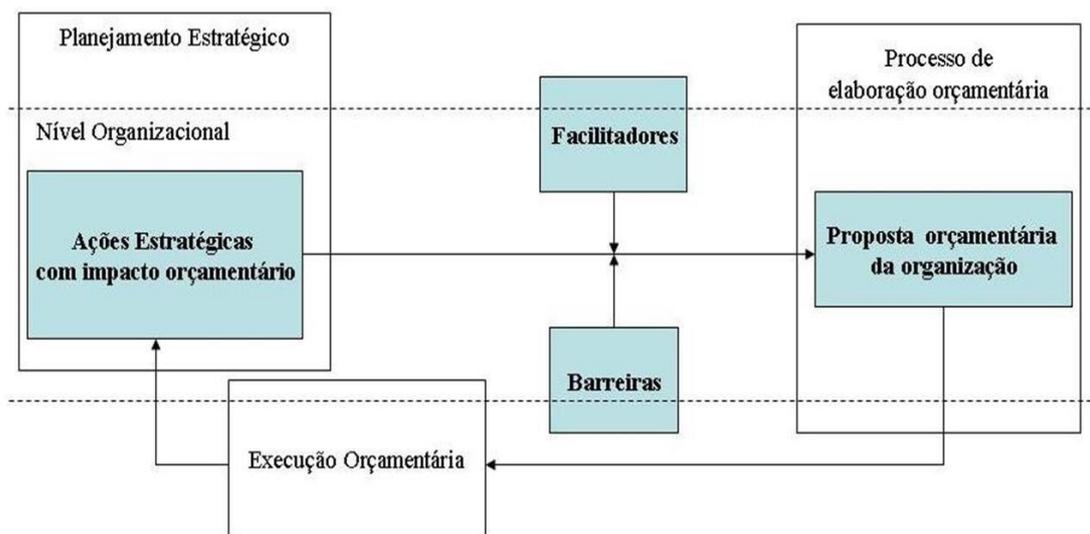
Além disso, a burocracia que envolve o processo de aprovação orçamentária faz com que, em muitas instituições de ensino públicas, o orçamento geral seja elaborado com base em valores históricos (RAHIMNIA; POLYCHRONAKIS; SHARP, 2009). Dessa forma, o desempenho dessas instituições é afetado visto que, não há uma programação que represente os objetivos, as metas do período.

Como Souza e Cunha (2014) afirmaram, ainda que o vínculo entre planejamento e orçamento seja imprescindível para a organização pública, esta relação é, até agora, insuficientemente observada.

Uma forma de se garantir que a estratégia influencie o processo orçamentário e que os objetivos estratégicos serão contemplados é por meio da “orçamentação dupla”. Esse mecanismo consiste na criação de um orçamento para iniciativas estratégicas essenciais para o funcionamento da organização, [...] (SOUZA; CUNHA, 2014, p.133).

Souza e Cunha (2014) apresentam como deve ser feita esta vinculação, ou seja, eles relatam que devem ser estipulados recursos específicos, no orçamento, para atender as estratégias institucionais que são fundamentais para as organizações públicas.

Figura 2 - Relação entre ações estratégicas que possuem impacto orçamentário e a elaboração da proposta orçamentária nas organizações



Fonte: Souza e Cunha (2014, p.134).

Por tudo que foi apresentado com relação à vinculação do orçamento ao planejamento estratégico é necessário considerar que nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), é o plano tático utilizado para a gestão

estratégica destas instituições. Já que nesse documento são expressas suas estratégias, objetivos e metas (COSTA, 2014). E, o orçamento é a ferramenta onde são definidos os recursos necessários para a implementação das estratégias organizacionais definidas no PDI.

2.7 CAPACIDADES DINÂMICAS

Antes de discorrer sobre Capacidades Dinâmicas é necessária a discussão da Visão Baseada em Recursos (RBV) (do inglês, *Resource Based View- RBV*). Um dos autores seminais dessa teoria foi Barney (1991), segundo esse autor, as capacidades e os recursos internos são determinantes na geração da vantagem competitiva sustentável.

Barney (1991) descreve que na VBR são considerados como recursos, os ativos tangíveis e intangíveis que a organização controla e que podem ser utilizados para elaborar e implementar estratégias. Mas, para serem capazes de gerar vantagem competitiva sustentável esses recursos devem ser valiosos, raros, imperfeitamente imitáveis e insubstituíveis.

Como apresentado por Augusto (2017), diversos pesquisadores concentram seus esforços na descrição dos recursos e das capacidades inerentes ao ambiente interno das organizações, porém, para se conservarem no mercado as organizações devem modificar suas características em conformidade com as alterações do ambiente. Uma visão mais recente da VBR começa a compreender a dinamicidade dos recursos, ou seja, que eles devem ser explorados como um modelo dinâmico que avalie a contribuição dos recursos existentes para as oportunidades atuais e a capacidade de geração de novos recursos para atender as variações do mercado (PEREIRA; FORTE, 2008).

Logo, como relataram Tondolo e Bitencourt (2014, p.129) a abordagem das Capacidades Dinâmicas – CD surgiu para explorar a função do “conjunto de recursos e capacidades organizacionais existentes e do papel da exploração de novos (combinação, integração, renovação)”.

De acordo Teece et al. (1997), a abordagem de capacidades dinâmicas vai além das especificidades das capacidades da firma como fonte de vantagem competitiva. O foco está no processo pelo qual a firma desenvolve e renova suas competências, processo este que é condicionado tanto pelas escolhas passadas da própria firma como pelo dinamismo do ambiente (MEIRELLES; CAMARGO, 2014, p.45).

A teoria das CD se estabeleceu entre as teorias que evoluíram adotando como alicerce conceitual as ciências sociais, “que tratam dos processos de mercado que envolvem capacidades

caracterizadas pelo dinamismo, turbulência ambiental acelerada e por processos de inovação e de renovação contínua” (ARAGÃO; FORTE; OLIVEIRA, 2010, p.376).

Segundo Tondolo e Bitencourt (2014, p.126), o conceito apresentado por Teece, Pisano e Shuen (1997) demonstra que essa definição proposta enfatiza as CD “como um conjunto de processos que resulta em alterações no conjunto de recursos e capacidades correntes de uma organização, visando adaptar essa organização para lidar com as mudanças ambientais”.

Tondolo e Bitencourt (2014) identificaram, na revisão da literatura, 15 definições para CD destacadas no quadro 5.

Quadro 5 - As 15 definições das Capacidades Dinâmicas

(Continua)

Autores	Definição de CD	Ênfase
Teece, Pisano e Shuen, (1997)	Nós definimos capacidades dinâmicas como a habilidade da empresa para integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para atender ambientes que mudam rapidamente. Capacidades dinâmicas, refletem a capacidade da organização para alcançar formas novas e inovadoras de vantagem competitiva, dependendo da trajetória e do posicionamento no mercado (p.516).	Habilidade organizacional
Eisenhardt e Martin (2000)	Capacidades dinâmicas, portanto, são as rotinas organizacionais e estratégicas, em que as organizações alcançam novas configurações de recursos assim que mercados emergem, colidem, dividem, evoluem e morrem (p.1107).	Rotinas organizacionais
Luo (2000)	Capacidade dinâmica pode ser definida como a habilidade da organização multinacional em criar, utilizar e atualizar recursos organizacionalmente imbricados e gerar retornos baseados nos recursos na busca de vantagens competitivas sustentáveis no mercado global. (p. 355)	Habilidades e capacidades organizacionais

(continua)

Autores	Definição de CD	Ênfase
Zollo e Winter (2002)	A capacidade dinâmica é um padrão aprendido e estável da atividade coletiva a partir do qual a organização sistematicamente gera e modifica suas rotinas operacionais em busca de maior eficácia (p. 340).	Padrões e processos de aprendizado
Bowman e Ambrosini (2003)	A abordagem capacidade dinâmica focaliza a atenção sobre a habilidade da organização para renovar seus recursos de acordo com as mudanças em seu ambiente. [...] O ponto de vista das capacidades dinâmicas (DCV) centra-se na capacidade de uma organização enfrentando um ambiente de rápida mudança tem de criar novos recursos, para renovar ou alterar seu <i>mix</i> de recursos. (p. 292).	Habilidade organizacional
Zott (2003)	Mais especificamente, as capacidades dinâmicas estão imbricadas em processos e rotinas organizacionais que orientam a evolução dos recursos e rotinas operacionais da organização (Helfat & Raubitschek, 2000: 975; Nelson & Winter, 1982; Zollo e Winter, 2002). (P. 98) Mais especificamente, as capacidades dinâmicas são incorporadas na rotina de processos organizacionais que orientam a evolução das rotinas de uma organização de recursos de configuração e operacionais (Helfat & Raubitschek, 2000: 975; Nelson & Winter, 1982; Zollo e Winter, 2002). (p. 98)	Processos e rotinas organizacionais
Helfat e Petear (2003)	As capacidades dinâmicas constroem, integram ou reconfiguram capacidades operacionais. As capacidades dinâmicas não afetam diretamente o desempenho organizacional, mas indiretamente contribuem para o desempenho organizacional por meio do seu efeito sobre as capacidades operacionais (p. 997)	Processos organizacionais
Marcus & Anderson (2006)	Uma capacidade dinâmica geral é a habilidade de renovar, ampliar e adaptar "competências ao longo do tempo (Teece, Pisano, & Shuen, 1992, p. 18; Tripsas, 1997; Winter, 2003) (p. 19)	Habilidade organizacional
Zahra, Sapienza Davidson (2006)	[...] capacidades dinâmicas, que definimos como a habilidade em reconfigurar os recursos e rotinas da organização de maneira prevista e considerada adequada pelo seu principal decisor(es) (p. 918).	Habilidade organizacional

(conclusão)

Autores	Definição de CD	Ênfase
Helfat et al. (2007)	A capacidade dinâmica é a capacidade de uma organização intencionalmente criar, ampliar ou modificar sua base de recursos (p. 4).	Capacidade organizacional
Wang e Ahmed (2007)	Nós definimos capacidades dinâmicas como orientação comportamental de uma organização constantemente para integrar, reconfigurar, renovar e recriar seus recursos e capacidades e, mais importante, atualizar e reconstruir as suas capacidades nucleares em resposta a mudanças no ambiente para alcançar e sustentar uma vantagem competitiva. Por esta definição, primeiro argumentam que as capacidades dinâmicas não são simplesmente processos, mas incorporado em processos. (p. 35)	Conjunto de processos organizacionais
Teece (2007)	Capacidades dinâmicas, por outro lado, dizem respeito a atividades de alto nível que apontam para capacidade da administração de perceber e, em seguida, aproveitar as oportunidades, controlar ameaças, e combinar e reconfigurar ativos especializados e co-especializados para atender às necessidades dos clientes, e para sustentar e ampliar aptidão evolutiva, assim, desenvolvendo valor em longo prazo para os investidores (p. 1344).	Habilidade da gestão organizacional
Cavusgil, Seggie e Talay (2007)	Processos organizacionais específicos pelos quais os administradores alteram sua base de recursos (p. 162).	Processos organizacionais
Døving e Gooderham (2008)	Nossa visão é de que as capacidades dinâmicas são melhor concebidas como rotinas duradouras, sistemas e processos que são visíveis, conhecido, e gerencialmente destina-se como um meio para atingir novas configurações de recursos (p. 845).	Rotinas, processos e sistemas organizacionais.
Ambrosini e Bowman (2009)	A capacidade dinâmica não é uma capacidade no sentido da VBR, uma capacidade dinâmica não é um recurso. A capacidade dinâmica é um processo que tem impacto sobre os recursos. (p. 34)	Processos organizacionais

Fonte: Tondolo e Bittencourt (2014, p.146-147).

Os diversos conceitos das CD, pesquisados por Tondolo e Bitencourt (2014), demonstram que alguns termos são recorrentes, dentre eles: reconfigurar/reconfiguração, recursos, competências, adaptar, modificar, mudança, ambiente, rotinas, desempenho e recursos.

A elaboração do conceito de CD por Teece, Pisano e Shuen (1997) é efetuada com a intenção de analisar a capacidade da organização de renovar os recursos e competências, justificando sua importância por causa da necessidade de adaptação ao ambiente e exploração da vantagem competitiva sustentável. Assim, Teece, Pisano e Shuen (1997) elaboraram o termo CD através da escolha de cada palavra de modo isolado. A expressão 'dinâmica' foi utilizada para enfatizar as mudanças ambientais, enquanto a palavra 'capacidades' intencionava demonstrar a relevância do papel desempenhado pela gestão estratégica em adaptar, integrar e reconfigurar habilidades, recursos e competências organizacionais ao ambiente em mudança (apud TONDOLO; BITENCOURT, 2014).

Conforme identificado por Meirelles e Camargo (2014, p.44) para Teece, Pisano e Shuen (1997) CD é a habilidade da organização em integrar, construir e reconfigurar competências externas e internas em ambientes de mudança rápida.

Além disso, Teece (2007) propôs que as CD podem ser decompostas em três capacidades organizacionais: monitorar o ambiente (*sensing*), capturar as oportunidades (*seizing*) e reconfigurar os ativos (*reconfiguring*).

Para Teece (2007), monitorar o ambiente significa realizar atividades visando à antecipação do futuro para que a organização possa se ajustar a estas mudanças. Apropriar é o emprego de ações com o intuito de aproveitar e capturar a oportunidade detectada nas atividades de monitoração. Ou seja, é nessa fase que é determinado o rumo que as ações deverão seguir desenvolvendo novos processos, produtos e serviços para aproveitar a oportunidade monitorada.

A atividade de reconfigurar é aplicada quando são adotados procedimentos para modificar a forma de interação dos recursos e as capacidades organizacionais para reestruturar sua base de recursos em cenários de mudanças ambientais (TEECE, 2007).

Também, Tondolo e Bitencourt (2014, p.134) citaram que as “capacidades dinâmicas são necessárias para adaptar a organização continuamente, visando atender as exigências do ambiente em mudança”.

Na verdade, as CDs como um processo organizacional, podem ser relacionadas à lógica de *exploration/exploitation*, em que as exigências ambientais devem ser compreendidas pela organização, e conjuntos de recursos e capacidades são então configurados para lidar com essas exigências (TONDOLO; BITENCOURT, 2014, p.128).

De acordo com Teece (2007), a existência das CD está intrinsecamente ligada às formas de alocação de recursos das organizações. E, como apresentado por Meirelles e Camargo (2014), no quadro 06, diversos autores descrevem as CD com foco nas rotinas e processos.

Quadro 6 - Visão das Capacidades Dinâmicas, como Rotinas e Processos

Autores	Visão do processo da CD
Eisenhardt e Martin (2000)	Processos ou rotinas organizacionais e estratégicas pelas quais a organização alcança novas configurações de recursos.
Zollo e Winter (2002)	Processos de acumulação de experiências; articulação de conhecimento; codificação de conhecimento.
Winter (2003)	. Rotinas de alto nível, que definem padrões de atividades;
	. Comprometimento de longo prazo de recursos especializados;
	. Exercício de uso das capacidades dinâmicas;
	. Investimentos em aprendizagem.
Bygdas (2006)	. Conhecimento prévio significativo;
	. Unidades de processamento de conhecimento;
	. Redes de conexão das unidades de processos;
	. Estruturas de conhecimento;
	. Processos de ativação.
Dosi <i>et al.</i> (2008)	. Estruturas organizacionais específicas;
	. Estruturas cognitivas e níveis de aspiração compartilhados;
	. Posição da empresa na cadeia de valor e relações com fornecedores e clientes;
	. Trajetória de mudanças ao longo do tempo;
	. Domínio persistente do equilíbrio entre exploration e exploitation.
Teece (2007)	. Rotinas e processos de suporte à geração de novas ideias, novos produtos e serviços, bem como na seleção e na implementação da mudança;
	. Desenvolvimento científico e tecnológico (fontes internas e externas);
	. Identificação de segmentos de mercado alvo;
	. Soluções para clientes e desenho do modelo de negócios;
	. Definição de fronteiras da organização;
	. Definição e uso rotineiro de protocolos de tomada de decisões de investimento;
	. Solução do problema de agência e influência de grupos internos da empresa;
	. Descentralização de decisões por meio da decomposição de estruturas organizacionais;
	. Coespecialização de ativos.

Fonte: adaptado de Meirelles e Camargo (2014, p.51-52).

Por conseguinte, este estudo apropria-se da contribuição de Teece (2007) sobre a composição das capacidades dinâmicas propondo a análise das três dimensões das CD de Teece, com base no modelo de indicadores observados pela pesquisadora Kretschmer (2017) quando esta identificou a existência, mobilização e comportamento das capacidades dinâmicas em duas empresas brasileiras pertencentes ao setor de tecnologia da informação.

O modelo proposto será utilizado para identificar indícios das CD na IFES pesquisada afastando, através da adaptação desses indicadores, a ênfase da vantagem competitiva já que a

intenção é compreender o fenômeno de identificação das CD em situações de variações orçamentárias de uma instituição pública.

Quadro 7 - Modelo de Indicadores a Observar

Dimensão	Conceituação	Indicadores a Observar	Autores
Detectar e moldar oportunidades (Monitorar)	Sistemas analíticos (e capacidades individuais) de aprender e detectar, filtrar, moldar e calibrar	Investimentos em P&D; geração de base externa de pesquisas; aquisição de conhecimentos; desenvolvimento de rotinas de criação de conhecimentos; monitoramento das variações do ambiente externo e interno; desenvolvimento de novos processos.	Eisenhardt e Martin (2000); Teece (2007); Teece (2012); Zahra e George (2002); Zollo e Winter (2002).
Apreender as oportunidades (Aproveitar)	Estruturas empresariais, procedimentos, projetos e incentivos para aproveitar as oportunidades.	Desenvolvimento de produtos, processos e serviços; criação, ajuste e aprimoramento dos modelos de negócio; aquisição de novas tecnologias; decisões estratégicas; transformação de rotinas; assimilação de conhecimentos.	
Gerenciar ameaças e transformar (Reconfigurar)	Contínuo alinhamento e realinhamento de específicos ativos tangíveis e intangíveis	Descentralização e gestão colaborativa; governança; coespecialização; flexibilidade e capacidade de resposta; gestão do conhecimento (exploração, compartilhamento, codificação); redes de colaboração; adaptação de recursos.	

Fonte: adaptado de Kretschmer (2017, p. 152).

O próximo capítulo irá apresentar a metodologia de pesquisa que foi aplicada no intuito de responder à lacuna do presente trabalho.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos que norteiam a pesquisa, sendo constituído pela classificação dos termos e delineamento da pesquisa, norteando os procedimentos de coleta de dados, encerrando com os métodos de análise dos dados coletados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DOS TERMOS E DELINEAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa se caracterizou como um estudo de caso único, visto que, pretendeu determinar os efeitos das variações orçamentárias na efetivação dos objetivos estratégicos da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, no período de 2011 a 2017. Esse intervalo de tempo foi definido, porque, o atual planejamento estratégico está estruturado a partir de 2011 com a elaboração do Projeto Pedagógico Institucional – PPI 2011-2022.

Para Yin (2010, p. 39), o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos”. Por conseguinte, a escolha do estudo de caso único foi fundamentada no acesso facilitado da pesquisadora aos documentos internos. Como relatado por Andrade et al. (2017, p.2) “O estudo de caso é um método de pesquisa estruturado, que pode ser aplicado em distintas situações para contribuir com o conhecimento dos fenômenos individuais ou grupais.”.

Além disso, segundo Porter (1991) a utilização de estudo de caso é vital para o desenvolvimento dos estudos na área de estratégia. Considerando-se que existem poucas pesquisas que tratam das consequências das variações orçamentárias na execução das estratégias das organizações públicas, foi adotada a abordagem qualitativa. Esse critério é sugerido para utilização quando se encontram na literatura poucos estudos científicos relacionados a um conceito ou um fenômeno específico (CRESWELL, 2007).

Quanto aos objetivos, esta pesquisa se classifica como de caráter exploratório-descritivo. A pesquisa exploratória tem como objetivo principal o desenvolvimento e o esclarecimento de conceitos. Como relata Oliveira (2011), a técnica exploratória possibilita a concepção de problemas de forma mais precisa. Logo, este procedimento pode ser aplicado ao caso estudado visto que apontou a escassez de trabalhos com estudo dos efeitos da variável financeira na execução das estratégias, justificando-se, este método de pesquisa exploratória, no início do estudo, mais precisamente na identificação de pesquisas que reconheceram a

variável financeira como um fator de impacto na implementação das estratégias organizacionais. O caráter exploratório, também foi caracterizado na fase de investigação das variações do orçamento e de como são definidos os recursos que são alocados no orçamento para a execução dos objetivos estratégicos.

A classificação descritiva foi aplicada visando propiciar aos leitores à verificação dos fatos descritos produzindo a impressão de experimentação destes, gerando credibilidade a pesquisa (CRESWELL, 2010). Logo, essa técnica foi aplicada nas etapas nas quais se utilizou da abordagem qualitativa para identificar nos relatórios dos planos de ação e nas entrevistas semiestruturadas as consequências das variações orçamentárias na implementação das estratégias da IFES pesquisada. Assim, a etapa descritiva atingiu seu objetivo de demonstrar as especificidades das diversas situações sem a influência da pesquisadora, permitindo a observação, registro, análise, classificação e a interpretação os dados coletados.

Conforme relata Yin (2010), a confiabilidade da pesquisa pode ser alcançada através do emprego de alguns princípios básicos dentro do estudo de caso, como por exemplo, a triangulação de dados. Então, visando à confiabilidade dos resultados foi efetuada a triangulação dos resultados obtidos no relatórios dos planos de ação com os dados das entrevistas.

Sendo assim, foi realizada a interpretação de todos os dados coletados e reunida em uma única interpretação de resultados constituindo a base de dados do estudo de caso. A triangulação de dados, definida por Zappellini e Feuerschütte (2015), permitiu a consolidação dos dados pesquisados.

[...] um conceito básico de triangulação, entendendo-a como um procedimento que combina diferentes métodos de coleta e procedimento que combina diferentes métodos de coleta e de análise de dados, diferentes populações/sujeitos (ou amostras/objetos), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo, com o propósito de consolidar suas conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado. (ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015, p.246-247).

Com isso, esta pesquisa possibilitou a identificação, através da correlação dos dados coletados, dos indícios de capacidades dinâmicas que foram articulados para execução das ações estratégicas da FURG em decorrência das oscilações dos recursos financeiros.

3.2 COLETA DOS DADOS

Conforme relatado por Costa et al. (2013), a coleta de dados é a atividade principal do estudo de caso. De acordo com Yin (2010) existem diversas fontes que permitem a coleta de dados em um estudo de caso. Como, por exemplo, documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante. Nesta pesquisa foram utilizados como fonte de coleta de dados entrevistas e documentos da IFES pesquisada. Por conseguinte, a coleta dos dados foi estruturada em seis fases conforme sintetizado pela figura 3.

Figura 3 - Fases da coleta de dados com o respectivo cronograma



Fonte: Elaborado pela autora.

1ª Fase

Inicialmente foram exploradas as pesquisas, na área de estratégia, orçamento público e capacidades dinâmicas. Assim, na primeira fase foi utilizado o método da pesquisa bibliográfica. Esta etapa objetivou auxiliar na evolução, na definição do problema de pesquisa.

2ª Fase

Nesta fase foram analisados os documentos que segundo Gil (2002), aponta algumas vantagens por ser uma fonte abundante e consistente de dados que não acarreta custos e não requer contato com os sujeitos da pesquisa, propiciando uma leitura aprofundada das fontes. Sendo assim, com o objetivo de identificar as variações do orçamento foram analisadas as propostas orçamentárias do período de 2011 a 2017, concomitantemente com a identificação de elementos textuais dos relatórios de gestão que indicassem a análise da execução orçamentária no mesmo período.

3ª Fase

Após a verificação das variações do orçamento da Instituição, no período pesquisado, tornou-se necessária a identificação do vínculo estabelecido nesta Organização, entre o planejamento e a alocação de recursos. Logo, foi realizada a leitura do PPI e dos PDI 2011-2014 e 2015-2018 em conjunto com a pesquisa das propostas orçamentárias de 2011 a 2017, visando à identificação dos elementos indicassem como são distribuídos os recursos no orçamento interno para a execução das ações anuais relacionadas com as estratégias estabelecidas no planejamento.

4ª Fase

Terminada a 3ª fase tornou-se necessário aprofundar a compreensão do processo de alocação dos recursos, para a implementação dos objetivos estratégicos. Dessa forma, considerando que na FURG, a unidade administrativa responsável pela gestão orçamentária é a Diretoria de Planejamento, foi realizada entrevista exploratória com o gestor dessa unidade para identificação do processo que define a distribuição dos recursos alocados no orçamento interno para a execução dos objetivos estratégicos da Instituição.

5ª Fase

Nessa etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores e ex-gestores das unidades administrativas, que atuaram no período de 2011 a 2017. Como relatado por Driessnack Souza e Mendes (2007), na pesquisa qualitativa, a seleção da amostra dos respondentes pode ser definida intencionalmente conforme a relação destes com o objeto de pesquisa. Após definida a amostra foi feito o contato com os respectivos gestores para verificação da disponibilidade da entrevista. As entrevistas tiveram por objetivo a identificação dos efeitos das oscilações nos recursos financeiros na execução das estratégias de suas respectivas unidades.

6ª Fase

Essa foi considerada a principal fonte de coleta de dados. Nessa fase foi realizada pesquisa documental em profundidade nos relatórios dos planos de ação de todas as unidades, no período analisado. Segundo Gil (2002) é considerado como documentos todos os escritos utilizados com a finalidade de elucidar fatos específicos, e estes devem ser cursivos, persistentes e constantes. Essa coleta de dados foi realizada com o intuito de identificar, na execução das ações planejadas, indícios da articulação dos microfundamentos das CD nos períodos das variações orçamentárias e financeiras.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Foram levantados dados de documentos, como das propostas orçamentárias, e realizada entrevista exploratória para subsidiar a interpretação à luz da teoria das Capacidades Dinâmicas das consequências das variações financeiras na execução das estratégias organizacionais. Por conseguinte, foram efetuadas, a partir da técnica de análise de conteúdo, as análises das entrevistas semiestruturadas e, dos dados dos relatórios de execução dos planos de ação. Os dados coletados foram submetidos à técnica da análise de conteúdo, que, conforme Bardin (2011) consiste na análise de variados instrumentos metodológicos, que se aplicam a discursos extremamente diversos, assim, foram adotados os critérios de organização determinados pela autora como: a pré-análise, exploração do material e, o tratamento dos resultados. Logo, foi realizada a organização dos dados analisados a partir das três fases de definidas por Bardin (2011):

a) pré-análise: nessa etapa, além da sistematização e organização dos dados coletados nas entrevistas, foi definido que os relatórios dos planos de ação, que integram os relatórios de gestão, também seriam submetidos à técnica da análise de conteúdo.

b) exploração do material: nessa fase os dados coletados foram codificados e categorizados.

c) tratamento dos resultados: foram interpretados os dados permitindo propor inferências e encontrar as respostas para os objetivos propostos apresentando os resultados e as conclusões obtidas.

4 DESCRIÇÃO DO LEVANTAMENTO E DISCUSSÃO

4.1 OBJETO DO ESTUDO DE CASO

Após a delimitação das categorias de análise, definiu-se o caso a ser estudado. A escolha pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

A FURG é uma instituição federal de ensino superior com autorização para funcionar desde agosto de 1969 sendo integrante da Administração Federal Indireta. Com sede no Município de Rio Grande – RS.

E, dispõe de uma sólida estrutura administrativa composta por sete pró-reitorias: Pró-reitoria de Assuntos Estudantis, Pró-reitoria de Graduação, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, Pró-reitoria de Extensão e Cultura, Pró-reitoria de Infraestrutura, Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e Pró-reitoria de Planejamento e Administração.

Possui também uma estrutura de planejamento consolidada, dispondo, na estrutura da Pró-reitoria de Planejamento e Administração, das diretorias de: Administração de Materiais, de Planejamento e, de Avaliação Institucional, além do Comitê Assessor de Planejamento, que é o órgão colegiado responsável por conduzir em caráter permanente e, em conjunto com as diretorias, o planejamento estratégico através dos processos de discussão e elaboração do PPI e do PDI.

O planejamento estratégico começou a ser estruturado na FURG desde o ano 2000, resultando no último Projeto Pedagógico Institucional – PPI, elaborado em 2011, para um horizonte de planejamento de doze anos e o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, para um horizonte de quatro anos. O PPI sintetiza a filosofia, missão, visão e diretrizes, incluindo os princípios orientadores do ensino, da pesquisa e da extensão visando à orientação das ações dessas áreas para atender aos objetivos e estratégias do PDI. Já o PDI expressa os objetivos e estratégias sistematizadas nas áreas de atuação da Instituição, entrelaçadas e indissociáveis, a partir das quais devem ser definidos os planos de ação anuais com discussão e envolvimento de todas as unidades administrativas e acadêmicas.

4.2 O ORÇAMENTO ANUAL

Após o levantamento dos recursos brutos distribuídos pelo Governo Federal, para a Universidade, através de pesquisa nas propostas orçamentárias do período, foi possível verificar

que o orçamento da Instituição têm-se consolidado com um pequeno acréscimo conforme apresentado na tabela 1 e no gráfico 1.

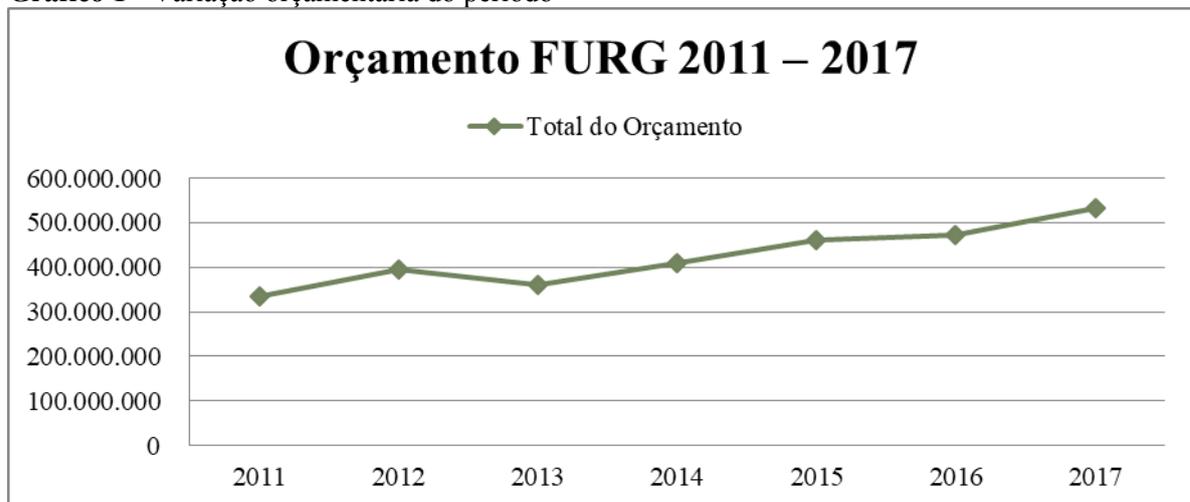
Tabela 1 - Orçamento da FURG aprovado nas propostas orçamentárias

Ano	Total do Orçamento 2011-2017
2011	335.331.319
2012	395.080.246
2013	361.907.758
2014	409.400.013
2015	461.388.199
2016	472.722.745
2017	532.368.550

Fonte: Elaborado pela autora com base nas propostas orçamentárias do período.

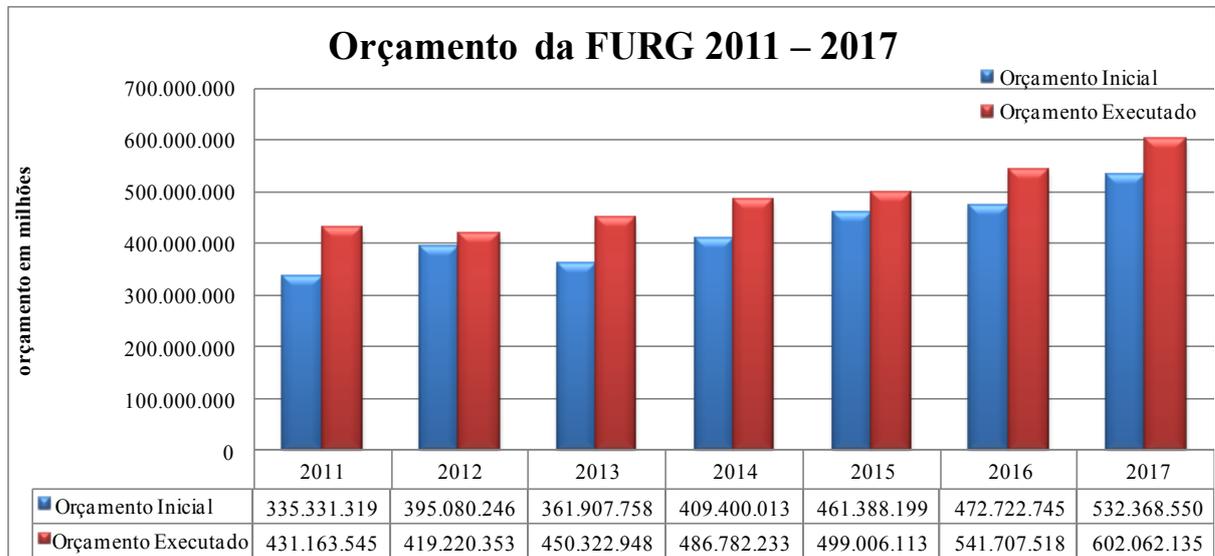
No gráfico 1 pode ser identificada a evolução dos valores aportados à Instituição nos anos de 2011 a 2017.

Gráfico 1 - Variação orçamentária do período



Fonte: Elaborado pela autora.

Essa análise preliminar dos dados do gráfico 1 contrapôs as declarações da ANDIFES, apresentada na introdução deste trabalho, que descreveu que a partir de 2015, os orçamentos das IFES sofreram contínuas reduções. Por isso, fez-se necessário o aprofundamento da pesquisa, nesta etapa do trabalho. Nesse sentido, foram analisados os relatórios de gestão para a identificação de elementos capazes de esclarecer a discrepância das informações relatadas. Identificou-se que a Instituição precisou solicitar créditos adicionais para conseguir arcar com as despesas dos exercícios. Dessa forma, o gráfico dois sintetiza o valor do orçamento inicialmente liberado e, o valor executado após as liberações dos créditos adicionais.

Gráfico 2 - Relação entre o orçamento inicial e o orçamento executado

Fonte: elaborado pela autora.

Com base nos dados do gráfico 2, foi constatado que, apesar da evolução positiva dos orçamentos autorizados, esses não foram suficientes para cobrir todas as despesas executadas nos períodos. Tornando-se, a organização pública, dependente das autorizações dos recursos adicionais.

Em 2011, considerando o aval para a execução dos créditos adicionais a Organização relatou, em sua análise financeira, que a execução orçamentária encontrava-se em equilíbrio.

O Quociente do resultado orçamentário demonstra que para cada R\$1,00 de Receita executada houve R\$1,00 de Despesa Executada no exercício, demonstrando um equilíbrio de execução. Foi verificado que a receita orçamentária arrecadada em 2011 totalizou R\$431.163.544,80, enquanto que a despesa executada foi R\$431.163.544,80. (FURG, 2011, p.79).

Logo, como em 2011, para cobrir toda a despesa realizada houve a autorização da respectiva receita, foi atingido o equilíbrio financeiro permitindo que o orçamento pudesse ser utilizado como uma ferramenta de planejamento.

Por conseguinte, em 2012 na análise financeira, também, foi citado o equilíbrio financeiro. Mesmo com as liberações dos créditos adicionais. E, sucessivamente, conforme apresentado no gráfico 2 até o exercício de 2015.

O Quociente do resultado orçamentário demonstra que para cada R\$1,00 de Receita executada houve R\$1,00 de Despesa Executada no exercício, demonstrando um equilíbrio de execução. Foi verificado que a receita orçamentária arrecadada em 2012 totalizou R\$419.220.352,81, enquanto que a despesa executada foi R\$419.220.352,81. (FURG, 2012. P.103).

Em 2015 a Gestão relata que apesar da evolução positiva do orçamento de 2011 a 2015, no último ano foram executadas algumas ações governamentais que dificultaram a execução de diversas ações programadas.

O corte do limite para empenhos de 10% nos recursos de custeio e 47% nos recursos de capital complicaram demasiadamente o planejamento de gastos institucionais principalmente os custos fixos, despesas com terceirização, manutenção entre outras com relação aos valores de custeio e obras, investimentos, compra de equipamentos e mobiliários para equipar as novas áreas construídas com relação ao capital. Este corte de limite evidencia um claro corte no orçamento institucional retardando investimento e comprometendo o cumprimento de nossas obrigações com fornecedores. (FURG, 2015, p.51).

Dessa forma, conforme descrito no Relatório de Gestão de 2015, os cortes nos limites de empenho compromete à manutenção da estrutura administrativa.

Além da crise gerada pelos contingenciamentos, no exercício de 2015, a liberação dos recursos financeiros para os pagamentos das despesas já liquidadas foi limitada comprometem à execução de todas as atividades da Universidade, inclusive o pagamento das despesas administrativas imprescindíveis à manutenção da estrutura administrativa.

Vale destacar que durante 2015 o governo intensificou a política de controle da liberação de financeiro para as UPC's, a liberação foi normalmente mensal e insuficiente para atender a exigência dos créditos o que gerou muitas dificuldades, principalmente na continuidade do funcionamento institucional, tendo que se eleger relação de prioridades de pagamentos como, por exemplo, locação de mão de obra, despesas fixas entre outras. (FURG, 2016, p.51).

Essa política de controle das liberações financeiras é determinada nos cronogramas de desembolso que o Governo Federal impõe aos órgãos públicos.

Além da limitação das liberações financeiras, também, foram efetivados cortes nos limites de empenho que geraram, em 2015, diversos débitos de passivos que foram contabilizados por insuficiência de créditos.

Os passivos por insuficiência de créditos foram reconhecidos tendo em vista a apresentação de documentos por fornecedores fora do prazo para empenho no exercício devido e os cortes orçamentários efetuados pelo Governo Federal (FURG, 2015, p.51).

Conforme apresentado no Relatório de Gestão o cenário continuou desafiador em 2016 visto que, a política federal de contingenciamentos e cortes dos orçamentos das IFEs dificultou a execução das metas da organização.

Dentre os desafios enfrentados pela FURG no ano de 2016, as restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal foram as que mais impactaram no funcionamento da Instituição. Mesmo apresentando crescimento em algumas dotações específicas, tais como a de Assistência Estudantil, os

recursos liberados se mostraram insuficientes para a execução das mesmas, forçando a Universidade a complementar ações orçamentárias específicas com os recursos destinados à sua manutenção e funcionamento. (FURG, 2016, p.19).

A Gestão da Instituição descreveu em seu relatório de gestão de 2016 que os percentuais dos contingenciamentos prejudicaram o cumprimento das suas obrigações.

O contingenciamento do limite para empenhos em Custeio (20%) e Capital (50%) também dificultaram o funcionamento da Instituição, sobretudo no pagamento de despesas fixas (água e energia elétrica, terceirizações e serviços de manutenção) e na continuidade dos investimentos em obras e compra de equipamentos. Essa postura adotada pelo Governo Federal demonstra um claro corte no orçamento institucional, retardando investimentos e comprometendo o cumprimento de nossas obrigações com fornecedores. (FURG, 2016, p.19).

Os gestores conseguiram a liberação de 100% do recurso de custeio no Relatório de Gestão, 2016 p. 19 “[...] ao final do exercício de 2016, após negociações da Reitoria com a SPOMEC, os recursos de custeio foram liberados em sua totalidade, o que possibilitou o empenho de parte das despesas fixas da FURG”. Ou seja, essa liberação foi apenas no final do exercício e possibilitou apenas o cumprimento de parte das obrigações com a despesa fixa da Organização.

Na pesquisa documental do Relatório de Gestão de 2017 verificou-se que a situação orçamentária e financeira manteve-se sob a incidência de cortes nos limites de empenhos, dificultando a sua manutenção e o planejamento.

A execução orçamentária ao longo do exercício de 2017 foi prejudicada em virtude das restrições impostas pelo Governo Federal. Além do reajuste anual insuficiente para atender as demandas da Universidade, a liberação parcelada do orçamento dificultou sobremaneira o planejamento e a execução dos gastos institucionais, sobretudo as despesas relacionadas ao pagamento de água, energia elétrica e serviços terceirizados (FURG, 2017, p.22)

Essas restrições dificultaram toda a execução do planejamento das unidades administrativas e acadêmicas, porque, como descrito pela Gestão à emissão dos empenhos para a execução das atividades programadas não pode ser efetivada no momento que foi solicitada.

Comprometeu a emissão de empenhos nos momentos em que eram necessários, obrigando a FURG a esperar as liberações de limite orçamentário para tal finalidade. Os atrasos nos repasses de recursos financeiros também afetaram a execução do orçamento, forçando o atraso no pagamento de credores, bem como o pagamento de juros e multas decorrentes. Ao longo do ano, o orçamento foi liberado em parcelas permanecendo, até o último trimestre, um contingenciamento de 15% no custeio e 40% no capital. (FURG, 2017, p.22).

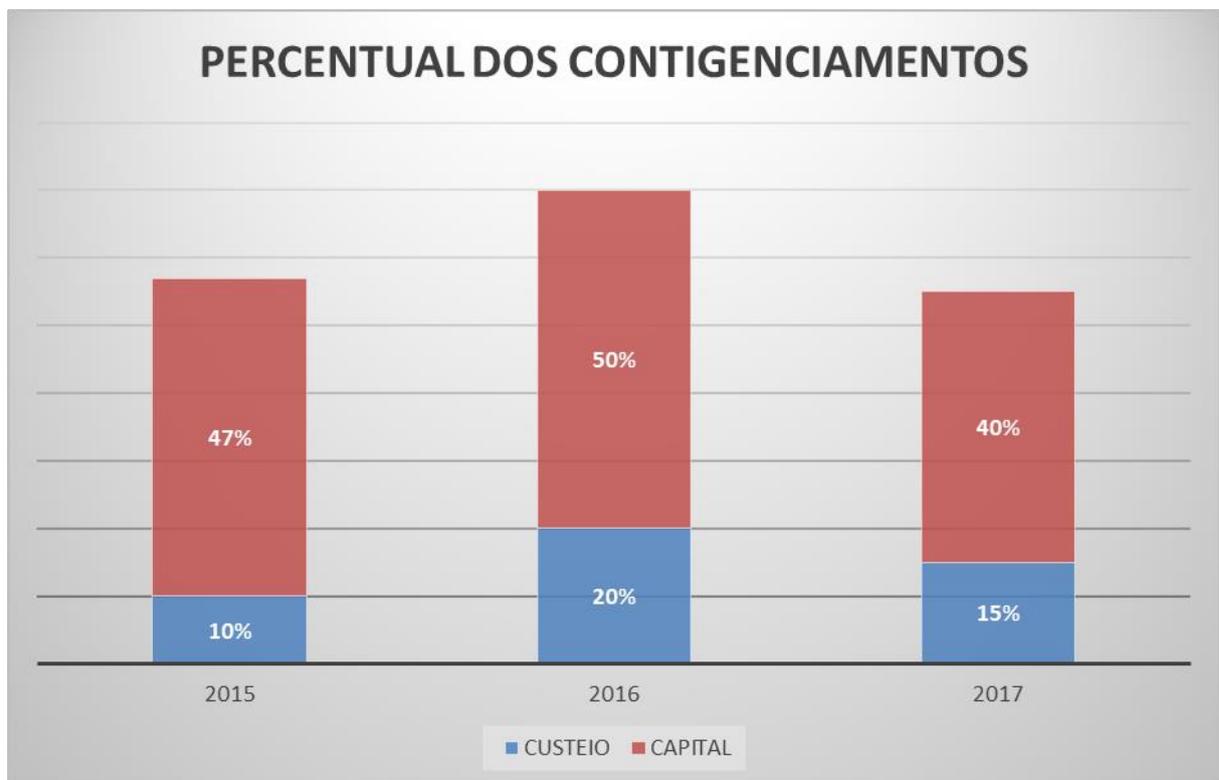
Mais uma vez, foi apenas no final do exercício que a organização conseguiu a liberação dos 15% de custeio que outra vez foi utilizado apenas para cobrir parte das despesas fixas da organização. Logo, conforme descrito pelos gestores, além da liberação fracionada dificultar a execução e programação das atividades ainda há a defasagem orçamentária frente às novas demandas oriundas de sua expansão.

Mesmo com a liberação do orçamento de custeio, o que permitiu empenhar grande parte das despesas fixas que estavam sem o respectivo limite, ainda restou um passivo para o qual o orçamento não foi suficiente, que será empenhado utilizando o orçamento do exercício de 2018. (FURG, 2017, p.22)

Como relatado o orçamento de custeio manteve-se contingenciado até o final do exercício prejudicando até o pagamento das despesas fixas.

O Gráfico 3 demonstra os percentuais de contingenciamentos dos limites de empenho impostos pelo Governo Federal que tem comprometido à manutenção das IFES.

Gráfico 3 - Contingenciamentos dos orçamentos da IFES até o ultimo trimestre do ano



Fonte: elaborado pela autora com base nos respectivos relatórios de gestão.

Na análise do Gráfico 3 percebe-se que os contingenciamentos têm-se tornado uma prática. Mas, apesar dos contingenciamentos de custeio relatados no Gráfico 3, a Universidade conseguiu ao final dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, a liberação da totalidade dessa fonte de recurso, no entanto, conforme já apresentado, o orçamento de custeio tem-se apresentado insuficiente.

Conforme relatam diversos pesquisadores a insuficiência dos recursos financeiros dificulta a execução das estratégias. (NOBLE; MOKWA, 1999; SEYMOUR, 2004; PRIETO; CARVALHO; FISCHMANN, 2009; RAHIMNIA; POLYCHRONAKIS; SHARP, 2009; AGGARWAL, 2010; ANDREWS et al., 2011; KOECH; THO, 2016; PRIETO; CARVALHO, 2016; SIEDSCHLAG; MARINHO, 2017; SOUZA, 2013, SOUZA; CUNHA, 2014; SANTOS, 2018).

Por isso, a próxima etapa foi estruturada para esclarecer como esta Instituição aloca recursos, no orçamento interno, para a execução dos objetivos estratégicos.

4.3 O VÍNCULO ENTRE O PLANEJAMENTO E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Buscou-se através da pesquisa documental, no PDI 2011-2014 e no PDI 2015-2018 e das propostas orçamentárias de 2011 a 2018 a identificação dos elementos capazes de descrever como são alocados os recursos nas propostas orçamentárias para a execução das estratégias estabelecidas.

Preliminarmente na pesquisa do PDI 2011-2014 o único elemento identificado foi à menção aos Programas Institucionais no Eixo da Gestão Institucional sendo estabelecido como estratégia: “Consolidar a utilização dos Programas Institucionais como meio para atender objetivos do PDI” (FURG, 2011d, p.17). Por conseguinte, no Anexo I da Resolução que aprovou o PDI 2011-2014 foram listados todos os Programas Institucionais relacionados no quadro 8.

Quadro 8 - Relação nominal dos programas institucionais do PDI 2011-2014

(continua)

Nº	PROGRAMAS INSTITUCIONAIS
1	Programa de Divulgação da Instituição
2	Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante - PDE
3	Programa de Acolhida Cidadã Solidária
4	Programa de Educação Inclusiva
5	Programa de Incentivo ao Esporte

(conclusão)

Nº	PROGRAMAS INSTITUCIONAIS
6	Programa de Educação para Prevenção e Recuperação da Dependência Química
7	Programa de Difusão e Popularização da Produção Acadêmica
8	Programa de Articulação com a Educação Básica
9	Programa de Apoio e Difusão da Cultura - Pró-Cultura
10	Programa de Educação Ambiental
11	Programa de Incentivo a Inclusão Sócio-produtiva
12	Programa de Educação Continuada dos Servidores
13	Programa de Qualidade de Vida – 13
14	Programa de Integração, Acompanhamento e Avaliação do Servidor Público
15	Programa de Valorização do Servidor Público
16	Programa de Formação Continuada na Área Pedagógica – PROFOCAP
17	Programa de Atualização e Ampliação Acervo Bibliográfico
18	Programa de Acompanhamento dos Egressos
19	Programa Permanente de Avaliação e Acompanhamento do Projeto Pedagógico de Curso e Renovação de Itinerários Formativos
20	Programa de Mobilidade Acadêmica e Internacionalização da Graduação
21	Programa de Ação Inclusiva – PROAI
22	Programa de Inovação e Utilização de Tecnologias Educacionais
23	Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura
24	Programa de Segurança Pessoal e Patrimonial
25	Programa de Acessibilidade para Pessoas com Deficiências e Necessidades Específicas
26	Programa de Eficiência Energética e Sustentabilidade
27	Programa de Apoio à Publicação da Produção Acadêmica
28	Programa de Internacionalização da Pós Graduação
29	Programa de Compartilhamento de Equipamentos Multiusuários
30	Programa de Incentivo a Inovação Tecnológica
31	Programa de Melhoria de Processos de Gestão nas Áreas Acadêmica e Administrativa
32	Programa de Avaliação Institucional

Fonte: elaborado pela autora com base no Anexo 2 - Resolução 016/2011 – CONSUN.

Na elaboração do PDI 2015-2018, os Programas Institucionais foram reformulados e passaram a classificarem-se com a característica da transversalidade, como descrito no documento “[...] o PDI 2015/2018 atribui, na contextualização dos Programas Institucionais, a necessária transversalidade de atuação e inclui a co-responsabilidade de coordenação.” (PDI 2015-2018, p.3). A referida responsabilidade ficou limitada a gestão do Gabinete da Reitoria e das Pró-reitorias. No contexto do PDI 2015-2018 foi definido o conceito dos Programas Institucionais Transversais

Os Programas Institucionais Transversais são um conjunto de iniciativas de caráter continuado que visam garantir o alcance dos objetivos e estratégias definidos no Plano de Desenvolvimento Institucional 2015/2018, através da concentração de esforços e recursos institucionais. (FURG, 2015c, p.63).

Como já foi citado, na elaboração do PDI 2015-2018 foi definida uma reformulação dos Programas Institucionais alterando a nomenclatura destes para Programas Institucionais Transversais. Dos 32 Programas Institucionais do PDI 2011-2014 foram estabelecidos 29 Programas Institucionais Transversais no PDI 2015-2018. O quadro 9 apresenta a nova listagem desses Programas.

Quadro 9 - Relação nominal dos Programas Institucionais Transversais do PDI 2015-2018

(Continua)

Nº	PROGRAMAS INSTITUCIONAIS TRANSVERSAIS
1	Programa Institucional Transversal de Excelência na Graduação
2	Programa Institucional Transversal de Ações Afirmativas
3	Programa Institucional Transversal de Mobilidade Acadêmica e Internacionalização da Universidade
4	Programa Institucional Transversal de Excelência na Pós-Graduação
5	Programa Institucional Transversal de Apoio à Publicação da Produção Acadêmica
6	Programa Institucional Transversal de Excelência na Pesquisa
7	Programa Institucional Transversal de Compartilhamento de Laboratórios e Equipamentos Multiusuários
8	Programa Institucional Transversal de Empreendedorismo e Inovação Tecnológica
9	Programa Institucional Transversal de Excelência na Extensão
10	Programa Institucional Transversal de Articulação com a Educação Básica
11	Programa Institucional Transversal de Incentivo à Inclusão Sócio-Produtiva
12	Programa Institucional Transversal de Apoio e Difusão da Cultura
13	Programa Institucional Transversal de Desenvolvimento do Estudante
14	Programa Institucional Transversal de Integração e Desenvolvimento da Comunidade Universitária
15	Programa Institucional Transversal de Qualidade de Vida da Comunidade Universitária
16	Programa Institucional Transversal de Valorização do Servidor Público
17	Programa Institucional Transversal de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura
18	Programa Institucional Transversal de Segurança Pessoal e Patrimonial
19	Programa Institucional Transversal de Acessibilidade para Pessoas com Deficiências e Necessidades Especiais
20	Programa Institucional Transversal de Excelência da Informação
21	Programa Institucional Transversal de Atualização e Ampliação do Acervo Bibliográfico
22	Programa Institucional Transversal de Divulgação da Instituição

(conclusão)

Nº	PROGRAMAS INSTITUCIONAIS TRANSVERSAIS
23	Programa Institucional Transversal de Gestão Ambiental
24	Programa Institucional Transversal de Excelência da Gestão
25	Programa de Institucionalização Transversal da Educação a Distância
26	Programa Institucional Transversal de Desenvolvimento do Hospital Universitário
27	Programa Institucional Transversal de Consolidação do Campus de São Lourenço do Sul
28	Programa Institucional Transversal de Consolidação do Campus de Santo Antônio da Patrulha
29	Programa Institucional Transversal de Consolidação do Campus de Santa Vitória do Palmar

Fonte: elaborado pela autora com base no PDI 2015-2018.

As propostas orçamentárias foram analisadas com o objetivo identificar os valores alocados nos programas institucionais. Foram realizadas duas análises: 1ª considerando o PDI 2011-2014 e os orçamentos do período de 2012 a 2015; 2ª do PDI 2015-2018 e os orçamentos de 2016 e 2017.

Tabela 2 - Valores distribuídos aos Programas Institucionais de 2012 a 2015

PROGRAMA INSTITUCIONAL	(continua)			
	TOTAL 2012	TOTAL 2013	TOTAL 2014	TOTAL 2015
Programa de Incentivo a Inovação Tecnológica – 30	80.000,00	87.472,00	98.931,00	111.297,0
Programa de Compartilhamento de Equipamentos Multiusuários – 29	40.000,00	43.736,00	49.465,00	55.648,00
Programa de Apoio à Publicação Prod. Acadêmica – 27	80.000,00	87.472,00	98.931,00	111.297,0
Programa de Internacionalização da Pós-Graduação – 20	-	40.000,00	45.240,00	50.895,00
Prog. Institucional de Desenvolvimento do Est. PDE - 2	300.000,00	328.020,00	370.991,00	370.991,0
Programa de Apoio e Difusão da Cultura - Pró-Cultura - 9	30.000,00	32.802,00	37.099,00	91.736,00
Programa de Educação Ambiental – 10	30.000,00	32.802,00	37.099,00	41.736,00
Programa de Incentivo a Inclusão Sócio produtiva– 11	30.000,00	32.802,00	37.099,00	41.736,00
Programa de Difusão e Popularização da Produção Acadêmica – 7	-	60.000,00	67.860,00	76.343,00
Programa de Articulação com a Educação Básica – 8	32.400,00	33.750,00	37.800,00	40.500,00
Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante - PDE – 2	1.300.000,00	1.421.420,00	1.607.626,00	1.808.579,
Programa de Qualidade de Vida – 13	230.000,00	251.482,00	284.426,00	319.979,0
Programa de Inovação e Utilização de Tecnologias Educativas – 22	41.400,00	45.267,00	51.197,00	57.597,00
Programa de Atualização e Ampliação Acervo Bibliográfico – 17	350.000,00	600.000,00	700.000,00	787.500,0
Programa de Mobilidade Acadêmica e Internacionalização da Graduação – 20	- 40.000,00	45.240,00	50.895,00	

PROGRAMA INSTITUCIONAL	(conclusão)			
	TOTAL 2012	TOTAL 2013	TOTAL 2014	TOTAL 2015
Prog. Ampliação Infraestrutura – 23	20.700,00	22.633,00	51.197,00	-
Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura – 23	41.400,00	45.267,00	51.197,00	-
Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura – 23	20.700,00	22.633,00	51.197,00	-
Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura – 23	2.000.000,00	2.186.800,0	2.473.271,00	2.782.430,00
P.Ampliação da Infraestrutura – 23	345.000,00	377.223,00	426.639,00	479.969,00
Programa de Eficiência Energética e Sustentabilidade – 26	-	60.000,00	67.860,00	76.343,00
Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura – 23	27.600,00	30.178,00	34.131,00	38.397,00
Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura – 23	207.000,00	226.334,00	255.984,00	287.982,00
	5.206.200,00	6.108.093,0	6.980.480,00	7.681.850,0

Fonte: elaborado pela autora com base nas propostas orçamentárias da FURG de 2012 a 2015.

Na análise, identificou-se que, dos 32 programas previstos no PDI, foram alocados recursos anualmente em apenas 15 programas, visto que os programas 2, 20 e 23 se repetiram, porque, foram definidos recursos com a gestão de unidades diferentes. Além disso, verificou-se que apesar do contingenciamento imposto pelo Governo Federal, no ano de 2015, a Gestão não repassou esse corte aos valores distribuídos para a execução das estratégias do PDI.

Como nos de 2016 e 2017, os valores foram distribuídos na nova configuração estabelecida no PDI 2015-2018, foram elaboradas duas tabelas, uma para cada ano. Importante destacar que, não foram considerados nas tabelas os valores distribuídos aos programas que recebem recursos externos vinculados a ações específicas como, por exemplo, recursos repassados pelo Governo Federal para Programa de Acessibilidade para Pessoas com Deficiências e Necessidades Especiais – INCLUIR, Articulação com a Educação Básica – PROMISSAES, entre outros discriminados da tabela 10 da proposta orçamentária.

Tabela 3 - Recursos distribuídos em 2016 para os Programas Institucionais Transversais

(continua)

Nº	PROGRAMAS INSTITUCIONAIS	Custeio (R\$)		Capital (R\$)	
		Total	Liberado	Total	Liberado
	Programa Institucional de Excelência na Graduação- viagens didáticas	250.000,00	200.000,00	0,00	0,00
	Programa Institucional de Excelência na Graduação- 14º Mostra da Produção				
01	Universitária	20.000,00	16.000,00	0,00	0,00

(conclusão)

Nº	PROGRAMAS INSTITUCIONAIS	Custeio (R\$)		Capital (R\$)	
		Total	Liberado	Total	Liberado
	Programa Institucional de Excelência na Graduação- viagens didáticas	250.000,00	200.000,00	0,00	0,00
01	Programa Institucional de Excelência na Graduação- 14º Mostra da Produção Universitária	20.000,00	16.000,00	0,00	0,00
04	Programa Institucional de Excelência Pós-Grad- PROAP	120.000,00	96.000,00	0,00	0,00
05	Programa Institucional de Apoio à Publicação da Produção Acadêmica	70.000,00	56.000,00	0,00	0,00
07	Programa Institucional de Compartilhamento de Laboratórios e Equipamentos Multiusuários	150.000,00	120.000,00	0,00	0,00
08	Programa Institucional de Empreendedorismo e Inovação Tecnológica	50.000,00	40.000,00	0,00	0,00
10	Programa Institucional de Articulação com a Educação Básica – CAIC	59.712,00	47.769,60	0,00	0,00
11	Programa Institucional de Incentivo à Inclusão Sócio Produtiva	41.736,00	33.388,80	0,00	0,00
	Programa Institucional de Apoio e Difusão da Cultura	91.736,00	73.388,80	0,00	0,00
12	Programa Institucional de Apoio e Difusão da Cultura - 45ª Feira do Livro	100.991,00	80.792,80	0,00	0,00
	Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante - assistência estudantil	4.000.000,00	3.200.000,00	0,00	0,00
13	Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante - viagens didáticas	120.991,00	96.792,80	0,00	0,00
	Programa Institucional de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura	3.262.399,00	2.609.919,20	0,00	0,00
17	Programa Institucional de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura	38.397,00	30.717,60	0,00	0,00
18	Programa Institucional de Segurança Pessoal e Patrimonial	530.123,04	530.123,04	445.676,66	445.676,66
20	Programa Institucional de Excelência da Informação	0,00	0,00	554.323,34	554.323,34
21	Programa Institucional de Atualização e Ampliação do Acervo Bibliográfico	78.750,00	78.750,00	708.750,00	708.750,00
23	Programa Institucional de Qualidade Ambiental	57.000,00	45.600,00	0,00	0,00
	Programa Institucional de Excelência da Gestão – equip. e mobiliário padrão	0,00	0,00	2.050.495,00	820.198,00
24	Programa Institucional de Excelência da Gestão – estagiários	1.808.579,00	1.446.863,20	0,00	0,00

Fonte: Elaborado pela autora com base na proposta orçamentária de 2016 (FURG, 2016b).

No exercício de 2016 a gestão repassou, na proposta orçamentária, os contingenciamentos de 20% de custeio e, de 40% de capital reduzindo os valores liberados para a execução das ações estratégicas. Também foram alocados recursos em apenas em 15 programas, visto que aos programas 1, 12, 13, 17 e 24 repetiram-se.

Tabela 4 - Valores alocados para os Programas Institucionais Transversais em 2017

Nº	PROGRAMAS INSTITUCIONAIS	Distribuição 2017			
		Custeio (R\$)		Capital (R\$)	
		Total	Liberado	Total	Liberado
	Programa Institucional de Excelência na Graduação- Saídas de Campo	370.991,00	222.594,60		
1	Programa Institucional de Excelência na Graduação - Bolsas EPEM	320.000,00	320.000,00		
4	Programa Institucional de Excelência na Pesquisa - 16º Mostra da Produção Universitária	28.000,00	16.800,00		
4	Programa Institucional de Excelência na Pós-Graduação – PROAP	120.000,00	72.000,00		
7	Programa Institucional de Compartilhamento de Laboratórios Multiusuários	80.000,00	48.000,00		
10	Programa Institucional de Articulação com a Educação Básica - Bolsas CAIC	54.000,00	54.000,00		
11	Programa Institucional de Incentivo à Inclusão Sócio Produtiva	56.000,00	33.600,00		
	Programa Institucional de Apoio e Difusão da Cultura	115.000,00	69.000,00		
12	Programa Institucional de Apoio e Difusão da Cultura - 45ª Feira do Livro	100.991,00	60.594,60		
13	Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante - Assistência Estudantil	7.937.785,61	7.937.785,61		
	Programa Institucional de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura	2.262.399,00	1.357.439,40		
17	Programa Institucional de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura	38.397,00	23.038,20		
21	Programa Institucional de Atualização e Ampliação do Acervo Bibliográfico	78.750,00	47.250,00	708.750,00	354.375,00
	Programa Institucional de Excelência da Gestão - equipamentos e mobiliário padrão			1.291.250,0	645.625,00
24	Programa Institucional de Excelência da Gestão – Estagiários	1.826.707,61	1.826.707,61		

Fonte: Elaborado pela autora com base na proposta orçamentária de 2017 (FURG, 2017b).

No exercício de 2017 também foram repassados aos programas no início do exercício na proposta orçamentária os contingenciamentos de 60% de custeio e de 50% de capital. Com exceção dos programas: 1- Programa Institucional de Excelência na Graduação - Bolsas EPEM, 10 - Programa Institucional de Articulação com a Educação Básica - Bolsas CAIC, 13 - Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante - Assistência Estudantil. Os quais tiveram a liberação inicial de 100% dos recursos previstos nos orçamentos. Além disso, em 2017, foram alocados recursos em apenas em 15 programas, visto que, nos programas 1, 12, 13, 17 e 24 foram alocados recursos para duas unidades cada.

4.4 ENTENDENDO OS CRITÉRIOS PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS AOS PROGRAMAS

Na pesquisa documental da etapa anterior foi averiguado, nos planejamentos táticos analisados, que é nos Programas Institucionais onde são alocados, anualmente, os recursos para a execução das ações estratégicas. Todavia, no recorte de tempo analisado constatou-se que não são todos os Programas que são contemplados com recursos e, que não há nas propostas orçamentárias ou nos relatórios de gestão os critérios utilizados para alocação de recurso aos programas. Além disso, os valores distribuídos não são padronizados.

Por isso, nessa etapa optou-se pela utilização da técnica da entrevista exploratória visando o conhecimento deste processo com mais precisão (OLIVEIRA, 2011). Sendo assim, foi realizada entrevista exploratória com o gestor da unidade administrativa responsável pela elaboração da proposta orçamentária. Esse gestor será nomeado como Entrevistado – 1. Então, o objetivo da entrevista foi de esclarecer como são definidos os recursos para os Programas e, quais são os critérios utilizados na escolha de um em detrimento de outro.

Hoje, a matriz orçamentária é basicamente histórica, os programas se encaixaram naturalmente nesse processo histórico ali na proposta distribuição orçamentária especialmente no quadro 10. O quadro onde a gente faz a distribuição orçamentária ali o que não é específico, tu vai perceber que as próprias ações que os programas que repetem ao longo dos anos hoje não há nenhuma vinculação ao Plano de Ação (ENTREVISTADO - 1).

Na fala do Entrevistado – 1 ficou claro que a distribuição dos recursos aos programas tem-se efetivado com base em valores históricos, (RAHIMNIA; POLYCHRONAKIS; SHARP, 2009).

Apesar disso, verificou-se na entrevista que foram definidos, após o implemento do Plano Pedagógico Institucional (2011-2022), já a partir do exercício de 2012, nas propostas orçamentárias da organização recursos para a execução dos Programas Institucionais. Contudo, a escolha de quais programas ou de quais ações estratégicas estipuladas do PDI será

contemplada com recursos depende de uma decisão de gestão conforme relatado pelo Entrevistado 1 “Hoje é uma discussão dentro do gabinete que a gente está tentando mudar isso com essa com essa nova revisão do PDI com ideia de estabelecer prioridades”

De acordo com o Entrevistado – 1 foi a partir de 2016 que os responsáveis pelo planejamento passaram a exigir que as unidades vinculassem, na elaboração do Plano de Ação, às atividades previstas ao programa correspondente.

Os programas institucionais passaram por uma reformulação em 2016 e assumiram a classificação de programas transversais. Esses programas foram criados com a finalidade de serem os agentes propulsores da execução das estratégias. Mas, segundo o Entrevistado -1 os programas sempre foram transversais apenas não estava explicito essa característica.

Os Programas sempre foram transversais desde a sua criação, bom, para marcar a transversalidade o quê que eu acredito que o pessoal tentou fazer foi deixar explícita a transversalidade para que o gestor do programa para que houvesse essa interlocução que houvesse essa convergência de ações para atingir as ações previstas. (ENTREVISTADO – 1).

Como relatado pelo entrevistado 1 a alocação de recursos tem sido efetivada com base em valores históricos e de decisões administrativas da Gestão Superior da Universidade.

4.5 AS ENTREVISTAS

4.5.1 Perfil dos entrevistados

Após o levantamento das oscilações dos recursos liberados através do orçamento da IFES pesquisada foram entrevistados gestores e ex-gestores das sete unidades administrativas que atuaram nos períodos de oscilações financeiras, visando coletar dados das chefias que detinham sob sua coordenação recursos orçamentários. A escolha dos entrevistados foi intencional sendo entrevistados os gestores e ex-gestores que ocuparam cargos no período de 2011 a 2017 com o objetivo de coletar informações de um grupo determinado (LAKATOS; MARCONI, 2010).

Assim foram entrevistados, de acordo com a disponibilidade destes, os líderes intermediários de todas as sete unidades administrativas da IFES pesquisada. O número de entrevistados foi definido após se concretizar a saturação empírica e teórica, pois a investigação não passou mais a fornecer indicadores novos, além dos encontrados na literatura. (FONTANELLA et al., 2011).

Foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado com 12 gestores e ex-gestores que atuaram de 2011 a 2017 nos cargos de Pró-Reitor ou de Diretor de unidades administrativas da IFES pesquisada. Sendo nove entrevistados do sexo masculino e três do sexo feminino. No

que concerne à classificação cinco deles são ex-gestores e os outros sete ainda atuavam na gestão na data da entrevista. A escolha do nível hierárquico dos gestores foi fundamentada no fato de que os gestores intermediários são os principais responsáveis pela ligação entre a alta gerência e o nível operacional da organização (FRANZON; OLIVEIRA; LAVARDA, 2012).

Quadro 10 - Perfil dos entrevistados

ENTREVISTADO	CATEGORIA	TEMPO DE GESTÃO
E1	EX-GESTOR	4
E2	GESTOR	5
E3	GESTOR	5
E4	GESTOR	3
E5	EX-GESTOR	4
E6	EX-GESTOR	4
E7	EX-GESTOR	2
E8	EX-GESTOR	7
E9	GESTOR	2
E10	GESTOR	5
E11	GESTOR	11
E12	GESTOR	2

Fonte: elaborado pela autora.

4.5.2 Roteiro das entrevistas

A proposta inicial era de identificar a percepção desses gestores referente ao impacto das variações orçamentárias na execução das estratégias organizacionais das unidades que administraram. Posteriormente, na análise destas entrevistas foi utilizado o modelo proposto por Kretschmer (2017) para identificar os microfundamentos das CD nas declarações dos entrevistados.

Após autorização expressa dos entrevistados as entrevistas foram gravadas e transcritas e, posteriormente, realizada a análise de conteúdo. As entrevistas ocorreram de forma que os entrevistados pudessem expressar as suas percepções de como as variações financeiras influenciaram, negativa ou positivamente, a implementação das estratégias da IFES pesquisada. Assim, foi possível identificar, na fala da maioria dos entrevistados, que eles consideram que as variações orçamentárias tanto positivas quanto negativas, influenciaram na execução das estratégias das unidades administrativas que eles coordenaram. Além disso, foi possível

verificar a articulação dos microfundamentos das CD em todas as três dimensões definidas por Teece (2007). A análise de conteúdo foi desenvolvida em três fases: Pré- análise, Exploração do material e Tratamento dos resultados através de Inferência e Interpretação (BARDIN, 2011).

4.6 DOCUMENTOS ANALISADOS

Foram analisados preliminarmente: as propostas orçamentárias de 2011 a 2017; os PDIs 2011-2014 e 2015-2018; A análise da Gestão Superior presente no relatórios de gestão de 2011 a 2017. Todas as análises iniciais serviram de base para a análise central.

Dessa forma, foi utilizado como fonte principal de análise de dados desta pesquisa, os relatórios dos planos de ação de cada Pró-reitoria. Esses documentos integram os relatórios de gestão demonstrando as ações planejadas e as executadas bem como, a avaliação de cada resultado. Por conseguinte, o objetivo dessa análise foi de identificar, assim como nas entrevistas, à luz da teoria das Capacidades Dinâmicas, através do modelo proposto, os microfundamentos das CD na IFES pesquisada em situações de variações orçamentárias.

No item 4.7 é possível visualizar a análise feita sobre esses documentos, confrontando-os com os resultados das entrevistas.

4.7 DESCRIÇÃO DOS FATOS RELEVANTES E DOS INDÍCIOS DE CAPACIDADES DINÂMICAS IDENTIFICADOS

Esse tópico está organizado com o intuito de demonstrar, inicialmente, os dois momentos de variação orçamentária através da percepção da Gestão manifestada nos relatos dos entrevistados e das dificuldades/facilidades na implementação das estratégias através da análise dos relatórios dos planos de ação. E, na sequência os indícios de CD identificados através da análise das três dimensões estabelecidas por Teece (2007): monitorar o ambiente (*sensing*), capturar as oportunidades (*seizing*) e reconfigurar os ativos (*reconfiguring*).

O modelo de indicadores sintetizados pela pesquisadora Kretschmer (2017) foi utilizado para identificar os microfundamentos das CD nos dois momentos de variações financeiras. As informações coletadas foram classificadas nas respectivas categorias de análise de acordo com a interpretação da autora.

A análise dos dados articulados permitiu a identificação dos indícios de CD nos períodos de variação tanto positiva quanto negativa dos orçamentos. Nos dois momentos, foi possível

perceber que as oscilações dos recursos orçamentários configuraram-se como o elemento propulsor das CD para adaptação da Organização às novas configurações financeiras impostas pelo ambiente externo.

4.7.1 Fato 1: variação positiva

No relato dos entrevistados E3, E8, E11 e E12 pode-se verificar que no período que antecedeu à crise financeira instaurada em 2015, os gestores tiveram dificuldades em planejar e executar ações para consumir todos os recursos disponíveis no exercício.

“...houve a expansão, eu nunca vi tanto dinheiro dentro da universidade, bastava ter projeto. Um período de muito dinheiro, muito recurso...” (E3).

Então só que eu posso dizer que a gente teve facilidade do período que eu tive como gestor de unidade por que a gente viveu um cenário econômico financeiro bom (E8).

E aí é nítida a mudança assim, e abismal assim de um cenário para o outro. De 95 a 2002... 2003 e de 2003 e para cá até 2016 quando começou a crise a se instaurar então, assim, a gente viveu momentos de fartura e eu acho que a FURG foi muito... muito feliz no sentido de gerir os seus recursos (E8).

“A gente, em alguns momentos, teve até dificuldade de executar o orçamento que a gente tinha de ter que trabalhar até 31 de dezembro e deixando algumas contas do ano seguinte já encaminhadas” (E11).

“[...] a gente consegue perceber pelas significativas reduções que se tem em termos políticos e econômicos é diretamente a questão do impacto orçamentário e isso a partir do processo do REUNI cresceu exponencialmente tanto de investimento quanto de custeio” (E12).

4.7.2 Fato 2: variação negativa

A crise financeira já identificada na análise das propostas orçamentárias e nos relatórios de gestão foi confirmada pela percepção dos entrevistados E2, E3, E4, E6, E7, E8, E9, E10, E11 e E12.

E a questão financeira né..., por exemplo, a gente tá agora numa situação onde o governo federal tá fazendo cortes de verbas muito severos na educação e isso reflete diretamente do nosso trabalho então a gente tem várias ações que a gente já não está mais planejando por conta do financeiro(E2).

Não tinha dinheiro pra quase nada e isso é uma questão que é político-econômica porque era intenção do governo de privatizar a Universidade então arrocha eu tento provar que ela não tem competência e aí fica mais fácil de eu me desfazer, mais ou menos como a gente está vivendo hoje de novo esse momento político financeiro né, arrocha a Universidade coloca a universidade numa situação bastante difícil (E3).

... já a parte financeira afeta a universidade como um todo ... dificulta algumas questões de avaliação por parte principalmente de recursos pra fazer os processos de conscientização (E4).

...olha a falta de recurso ela prejudica sempre, nós precisamos ainda mais... as estratégias vinculadas ao ensino, a pesquisa e a extensão, e ao cuidado com o estudante, sem recurso não consegue fazer. Por exemplo, afetou e muito, porque no primeiro ano de 2013 nós tínhamos edital de mobilidade internacional, aí nós lançamos um edital de apoio a publicização acadêmica, edital, uma série de editais de manutenção de equipamentos multiusuários, recursos para participar de reuniões, isso aí em 2014 foi cortando, cortando, e agora está um caos (E6).

“Olha só o que é o SISU que espetáculo que é né? O estudante saindo a zona de conforto dele... da Bahia... de São Paulo... e vem pra cá ele precisa de assistência, ele já é um empreendedor, então ele precisa de suporte, aí tu corta esse recurso você prejudica” (E6).

A FURG diferente de uma outra unidade do que qualquer outra empresa ela é um ente muito subserviente a decisões que não controla então.... Esse é um defeito... já a parte financeira afeta a universidade como um todo ... dificulta algumas questões de avaliação por parte principalmente de recursos pra fazer os processos de conscientização (E7).

“De tudo que a gente planejava normalmente tinha que ter uma contrapartida em recursos né então os recursos como eles são finitos eles dificultam que tu proporcione execução do que foi planejado pelas unidades.” (E8)

“Fora isso a gente não tem grande orçamento, pelo contrário, esse orçamento está congelado ele vem diminuindo...diminuindo” (E9).

“Sempre afeta né porque o próprio volume de trabalho está muito ligado. O nosso volume de trabalho está muito ligado ao recurso né” (E10).

O contingenciamento de orçamentos que interfere diretamente no planejamento e nas estratégias da Universidade por quê? Principalmente na parte de investimentos porque no ano passado nós tivemos 60% de investimento liberado o restante ficou contingenciado terminou o exercício. Então essas políticas governamentais... essa indefinição orçamentária... e isso é caótico sob o ponto de vista da do planejamento e das estratégias (E11).

De 2014 para cá houve uma queda bem brusca inclusive se tu fores analisar o orçamento dos últimos três anos da Universidade ele é virtualmente igual. Mas tu tens obvio a perda processo da inflação. Em 2015 ele começou a se tornar virtualmente igual ele teve quedas pontuais e as grandes quedas foram na parte de investimento para capital equipamentos obras (E12).

Nos relatórios dos planos de ação identificou-se que diversas metas não foram executadas pela insuficiência de recursos, principalmente de capital. E, pela análise dos dados apresentados verificou-se que o impacto foi apenas negativo, ou seja, os gestores responsáveis por estas metas não conseguiram adotar decisões estratégicas para adaptar os recursos disponíveis para execução das atividades propostas.

Em 2015, a Pró-Reitoria de Infraestrutura estabeleceu como ação "Intensificar as ações institucionais para o atendimento aos estudantes com deficiência". Execução a,b) Devido à exigência de novos estudos e atualização de projeto e orçamento não foi possível relincar a instalação de plataformas elevatórias. O levantamento de necessidades de implantação de acessibilidade continua em execução porém não foi concluído. Resultado: Ação não atendida (FURG, 2015, p.183).

Título: Realizar ações artístico-culturais com a comunidade. Descrição: Criar e manter espaços dentro da Universidade para receber iniciativas culturais populares da comunidade. Resultado: Porcentagem (50.00) - Parcialmente atendida. Avaliação: O contingenciamento orçamentário em 2016 dificultou a manutenção dos espaços já criados na Universidade, CTG Farroupilha, Movimento Coral e Big Band da FURG, tiveram suas ações prejudicadas em virtude deste fato (FURG, 2016, p.263 e 264).

“Título: Consolidar o gerenciamento de resíduos. 2.3 Aquisição de balança - Não atendida. Avaliação: Ações parcialmente atendidas” (FURG, 2016, p.307).

Título: Solicitação de equipamentos, insumos, roedores e tecidos biológicos. Descrição: Solicitação de equipamentos, insumos, roedores e tecidos biológicos para uso em atividades de pesquisa e ensino. Indicador: Porcentagem (100.00). Resultado: Porcentagem (90) – Atendida. Avaliação:

Pendência - A solicitação de aquisição de equipamentos para as novas instalações dos biotérios da FAMED e de roedores convencionais do ICB não ocorreu devido à falta de recurso financeiro (FURG, 2016, p.316 e 317).

Em virtude principalmente da falta de pessoal, em 2017 foi atingido o índice de 28% de conclusão do PDE. Inúmeras ações foram prejudicadas pelo déficit de pessoal, já que, dependiam do acréscimo de força de trabalho para sua concretização. Apesar do Plano depender de poucos recursos financeiros para sua conclusão (85% dos recursos estão concentrados em três ações), o contingenciamento de recurso no ano dificultou também sua realização. Apesar do baixo índice, estima-se que o PDE será concluído com êxito no ano de 2018 (FURG, 2017, p.204).

Meta: Ambiente educacional da graduação. Descrição: Repensar o ambiente educacional da graduação que não avançou nos últimos anos; [...]. Avaliação: Ainda em tratativas com as Unidades Acadêmicas e com a PROINFRA sobre o ambiente educacional e acessos aos acadêmicos. Devido ao contingenciamento de recursos financeiros neste ano de 2017, iremos discutir sobre os espaços de aprendizagem em 2018, mesmo já acontecendo algumas reuniões sobre o assunto nesse ano (FURG, 2017, p.226).

Meta: Atuação dos órgãos vinculados e assessores da Pró-Reitoria e da PROPESP em órgãos externos. Descrição: [...] 7. Gerenciar o uso dos equipamentos multiusuários. [...]. Avaliação: [...] Não foi possível realizar os serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos multiusuários por insuficiência orçamentária (FURG, 2017, p.238 e 239).

Meta: Acessibilidade. Descrição: Aquisição de livros em braille e reparação da infraestrutura física do CAIC para o atendimento de pessoas com deficiência. Avaliação: Até a presente data foi adquiridos alguns livros e algumas rampas de acesso, porém o elevador ainda não foi instalado (FURG, 2017, p.242).

Meta: planejamento da reestruturação do Laboratório de Eletrotécnica na sala O10. [...] Avaliação: Foram realizadas discussões sobre adequações das instalações das salas O8, O9 e O10. Os equipamentos não foram requeridos pelas restrições orçamentárias (FURG, 2017, p.316).

Meta: Reparar e modernizar os laboratórios de ensino de graduação. Descrição: Reparar e modernizar os laboratórios de ensino uma vez que se encontram com poucos equipamentos. Avaliação: Os laboratórios da EQA não receberam este incentivo institucional (FURG, 2017, p.327).

Meta Ampliação do Laboratório de Habilidades. Avaliação Meta adiada, já que depende de orçamento e esse ano não dispomos de capital para investimento. Laboratório de habilidades em construção (FURG, 2017, p.330).

Já o próximo tópico irá demonstrar como os elementos das capacidades dinâmicas se manifestaram, foram articulados e influenciados pela variação dos recursos.

4.7.3 Os indícios das Capacidades Dinâmicas identificados

Segundo Teece (2007) as Capacidades Dinâmicas representam a capacidade da administração de perceber, aproveitar as oportunidades, controlar ameaças, e combinar e reconfigurar ativos. Sendo assim, os tópicos a seguir irão apresentar a articulação dos microfundamentos das CD provenientes das oscilações de recursos, identificados nas entrevistas e nos relatórios dos planos de ação.

4.7.3.1 Detectar e moldar oportunidades (Monitorar)

Monitorar o ambiente significa realizar atividades visando à antecipação do futuro para que a organização possa se ajustar as variações ambientais (TEECE, 2007).

A atividade de monitorar foi detectada no relato do entrevistado E11 quando este destaca o contínuo monitoramento das variações do ambiente externo para alinhamento do planejamento estratégico da Instituição.

O que acontece, assim, eu vou trazer o início da fala para nós é muito difícil programar e acontecer como a gente queria porque justamente pelos três motivos principalmente pelos dois principais as políticas de governo que são instáveis e a questão da não garantia dos recursos orçamentários, mas a gente monitora essas coisas internamente, monitora mesmo, e quando a gente vai construir um novo planejamento a gente sempre leva em conta o que...que aconteceu no anterior se a gente conseguiu se não conseguiu se conseguiu bom então é algo que está sacramentado então vamos partir para outra estratégia para outro objetivo (E11).

Também nota-se que, no relatório de gestão de 2011, a unidade responsável pelo planejamento demonstrou o contínuo monitoramento das variações entre as metas planejadas e as executadas.

A execução da quase totalidade das metas estabelecidas previamente nos programas de administração para 2011 foi possibilitada através de um esforço concentrado da Instituição de um modelo de gestão que vem sendo aprimorado de forma que todas as ações programadas no Plano de Ação e no Plano de Desenvolvimento Institucional sejam executadas dentro do previsto. Serão objeto de análise neste item as metas físicas cujas variações entre o previsto e o executado superaram o índice de 20% (FURG, 2011, p.25).

Esse controle das variações internas das metas planejadas foi verificado, também, nos relatórios dos anos subsequentes. A partir de 2014 a Gestão Superior detectou a ameaça da insuficiência financeira e percebeu a necessidade de monitorar continuamente os custos já no ano seguinte.

No ano de 2014 foi possível executar as ações previstas incluindo-se o pagamento das despesas fixas. Para o exercício de 2015 haverá necessidade de um constante monitoramento das despesas de forma a não apresentar aumentos excessivos mantendo assim a viabilidade dos recursos de custeio (FURG, 2014, P.254).

No relato do entrevistado E6 pode-se verificar indícios do micro fundamento da capacidade **de desenvolvimento de rotinas de conhecimentos** definido por Teece (2007). Isso, através da criação de diversos comitês para discussão compartilhada dos conhecimentos de diversos pesquisadores.

Então ter tido o respaldo pra eu implementar o comitê científico e reestruturar o comitê científico que virou o comitê de ciência tecnologia e informação e reestruturar a CEUA, ofertar cursos, discutir toda a questão de experimentação animal, isso aí abriu a mente dos pesquisadores, até hoje a CEUA está num caminho 10, então o comitê da pós-graduação, foi outro caminho formal pra isso, o comitê de ciências humanas foi implementado também, foi no meio de 2016 (E6).

4.7.3.2 Apreender as oportunidades (Aproveitar)

Essa dimensão das CD é constituída através do desenvolvimento de atividades para o aproveitamento das oportunidades identificadas (TEECE, 2007). Por isso, foram identificados, nos relatórios dos planos de ação e nas entrevistas, os microfundamentos representativos das ações executadas, seja com o objetivo de aproveitar as oportunidades oriundas da variação positiva, ou de ajustar os processos internos para adequação dos ativos tangíveis e intangíveis nos períodos de recessão orçamentária.

A partir de 2011 até 2014, na análise dos relatórios anuais verificou-se que a Administração aproveitou as variações positivas para intensificar a capacitação dos servidores e alunos. Por conseguinte, foram adotadas várias ações para o aprimoramento da **capacidade de absorção de novos conhecimentos** por meio de atividades de aprendizagem e acumulação de habilidades. (TEECE, 2007).

Na Capacitação de Servidor Público Federal para 2011, a previsão era de capacitar 500 servidores, contudo foram capacitados 847 servidores, superando a meta prevista em 69,40%. O aumento significativo no número de servidores capacitados está relacionado diretamente à continuidade do Programa de Educação Continuada dos Servidores. (FURG, 2011, p.23).

Na Capacitação de Servidor Público Federal para 2013, a previsão era de capacitar 300 servidores, contudo foram capacitados 377 servidores, um aumento de 26% na meta prevista. Contribuíram para a execução desta ação a nova estrutura física para a realização dos cursos de capacitação e a dotação específica para esta finalidade (FURG, 2013, p.33).

O E3, também relatou a adoção da estratégia de qualificação da sua equipe de trabalho.

Essa foi a estratégia, qualificar nossa equipe para atingir os nossos objetivos lá na frente. Então a gente tem investindo muito em qualificação do nosso pessoal aqui (E3).

A capacitação dos alunos foi identificada através dos incentivos à participação destes em atividades de pesquisa, extensão e pós-graduação, principalmente através da concessão de bolsas e auxílios financeiros.

Para as atividades de iniciação científica e tecnológica, em 2011 a FURG disponibilizou um total de 392 bolsas de iniciação científica e 54 bolsas de iniciação tecnológica (104% e 38% de aumento em relação a 2010, respectivamente (FURG, 2011, p.103).

Auxílio individual para participação de eventos: O aumento de participação de estudantes em eventos nacionais e internacionais foi significativo. Neste ano foram beneficiados 764 (setecentos e sessenta e quatro) estudantes que realizam atividades de ensino, pesquisa, extensão, cultura, artes e representação estudantil para participar de congressos, feiras, conferências, cursos de extensão entre outros (FURG, 2012, p.169).

Na Pós-Graduação destaca-se o aumento do número de alunos que foram realizar estágio sanduíche dentro do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) que disponibiliza duas cotas de bolsas por ano para realização de estágio no exterior para cada curso de Doutorado com conceito 4 pela CAPES. Com isso a FURG teve 15 bolsistas aprovados em 2014 para estágio sanduíche no exterior nos seguintes países: Espanha, Portugal, México, Canadá, Estados Unidos, Alemanha, França e Holanda. (FURG, 2014, p.200).

Além da capacitação dos servidores e alunos no exercício de 2013 foram aproveitados os recursos disponíveis para a capacitação de professores da educação básica.

Em 2013 a Diretoria de Extensão orientou e acompanhou as ações de formação continuada de professores juntamente com o Comitê Gestor Institucional de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Foi executado um total de R\$877.460,00 para trabalhar com 11 projetos da Rede Nacional de Formação Continuada, Programa Nacional de Tecnologia Educacional e Programa de Escolas Interculturais de Fronteira (FURG, 2013, p.210).

Na fala do E1 verificou-se que nos momentos de oscilações positivas a Gestão decidiu por utilizar-se dos recursos excedentes para **desenvolver novos produtos, processos e serviços** como de segurança do trabalho e, para investir em melhorias no programa de qualidade de vida dos servidores.

O investimento que era 14 mil programa passou para 200 mil na época agente criou um grupo da segurança do trabalho. Alocamos também 200 mil para qualidade de vida. Saímos de 13 mil e passamos para 400 mil (E1).

A capacidade de desenvolver novos produtos, processos e serviços, destinados ao aproveitamento de oportunidades (TEECE, 2007) foi desenvolvida, também, quando a Instituição aproveitou-se da fase financeira positiva, dos recursos do REUNI, para qualificar sua estrutura física, de pessoal e para melhorar a qualidade dos serviços prestados à comunidade acadêmica através da criação de novos cursos. Nesse sentido, o E3 relatou a situação da expansão da Universidade através da criação de novos cursos e, os investimentos complementares como aumento da estrutura física e de pessoal.

Então nós tínhamos um norte que era esse não é, então dentro das unidades acadêmicas e também na administração superior vamos lá né então a gente tinha dentro das unidades acadêmicas a implementação dos cursos o aumento da infraestrutura com novos laboratórios, novas salas de aula enfim... e na administração superior também sabia-se dessas necessidades e que havia a necessidade que também era necessário que se expandisse a máquina administrativa pra que pudesse suportar uma nova Universidade né... Porque foi isso que se construiu na verdade né... foi uma nova Universidade (E3).

O investimento em novos cursos de pós-graduação foi identificado no discurso no E6.

E aí o fato importante dessa articulação foi que, por exemplo, que nós conseguimos que todas as unidades acadêmicas com pós-graduação. Com a criação da pós-graduação no direito, na FADIR, com a criação dos programas de pós-graduação no ICEAC. Todas as 13 unidades acadêmicas têm seus cursos de pós-graduação. Ampliamos o número de cursos de doutorado. Isso o que, é uma política institucional, não é do pró-reitor XX, é a instituição que através do seu planejamento estratégico estabeleceu como prioridade e aí nós conseguimos na gestão ter isso (E6).

Corroborando com o E6 no relatório de 2011 foi destacada o crescimento no número de alunos matriculados nos cursos de pós-graduação.

“No Funcionamento dos Cursos de Pós-graduação, a previsão era de 1.630 alunos matriculados; no entanto matricularam-se 2.428 alunos, superando a meta prevista em 48,96%” (FURG, 2011, p.23).

Além disso, pode-se constatar, no relatório de 2011, o aumento da oferta de novos cursos à distância.

“Na Universidade Aberta e a Distância, a previsão era de 850 alunos matriculados; porém fechamos o ano de 2011 com 1.062 alunos matriculados, aumentando a meta prevista em 24,94%. O aumento se deve aos novos cursos ofertados nesta modalidade” (FURG, 2011, p.25).

Os recursos do REUNI, ainda em 2011, foram investidos na expansão da estrutura física e de administrativa para atender aos cursos ofertados na Instituição.

Quanto ao número de funcionários terceirizados, este aumentou em relação ao ano passado, sendo incorporados quatro (04) auxiliares de patrimônio ao Núcleo de Gestão Patrimonial e dezesseis (16) funcionários à Prefeitura Universitária, para atuarem no serviço de jardinagem, limpeza e portaria (FURG, 2011, p.162).

Foi um ano igualmente intenso no sentido de planejamento para atividades futuras, sobretudo na Biblioteca Central, cuja equipe se mobilizou para pensar e planejar novos espaços para seus usuários. Os pontos positivos foram: Aumento do número de atividades promovidas pelas Bibliotecas em decorrência do aumento do número de bibliotecários; Finalização, ao final do ano, da obra de ampliação da Biblioteca Central, no Campus Carreiros (FURG, 2011, p.216).

Diversas obras de infraestrutura foram concluídas com recursos do REUNI: salas de aula no Prédio 03, prédio do Instituto de Letras e Artes – ILA, ampliação do Instituto de Ciências Biológicas – ICB e da Biblioteca Central, prédios do Campus de Santa Vitória do Palmar e o Anel Viário (FURG, 2011, p.15).

Dentro do Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura e dando sequência à renovação da frota de veículos da FURG, foram adquiridos mais sete veículos, que permitirão uma melhor capacidade de resposta as demandas institucionais (FURG, 2011, p.176).

No relatório do plano de ação de 2012, também, verificou-se que o aproveitamento dos recursos do REUNI para a expansão e qualificação dos serviços prestados através ampliação da estrutura física e de investimento em recursos de capital.

Em relação aos investimentos pactuados no REUNI, destacam-se os recursos aplicados nas obras de construção de casa do estudante, obras de infraestrutura viária e de mobilidade nos Campus Carreiros, Santa Vitória do Palmar, Santo Antônio da Patrulha e início da construção de diversos prédios no Campus Carreiros com objetivo de garantir a identidade das Unidades Acadêmicas e Administrativas e proporcionar a total desocupação do Campus Cidade (FURG, 2012, p.192).

Dentro do Programa de Manutenção e Ampliação da Infraestrutura e dando sequência à renovação da frota de veículos da FURG, foram adquiridos mais vinte e sete veículos, que permitirão uma melhor capacidade de resposta às demandas institucionais (FURG, 2012, p.192).

Este ano foi marcado positivamente pela ocupação no novo Prédio da PROGEP no Campus Carreiro. O prédio agrega e integra no mesmo ambiente as atividades administrativas e de atenção à saúde dos servidores, consolidando em definitivo a identidade da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Os espaços físicos foram projetados para dotar os servidores de melhores

condições de trabalho, mas especialmente constituídos para proporcionar a todos os usuários ambientes qualificados de atendimento (FURG, 2012, p.247).

Durante o ano de 2012 houve a contratação dos serviços de limpeza e conservação predial, dentro da nova realidade de expansão da Universidade. Houve acréscimos nos quantitativos dos contratos em vigor de portaria, jardinagem, serviços gerais devido a entrega de novos prédios. Houve também, acréscimos quantitativos no contrato de serviços de motorista, tendo em vista o aumento na demanda pelos serviços interno, bem como, foi destinado para cada Campus fora do município do Rio Grande uma viatura para atendimento das necessidades locais nos referidos Campi (FURG, 2012, p.247).

Em 2012 houve, em consequência da criação de novos Polos da Universidade, a expansão da oferta de novos cursos à distância.

Na Universidade Aberta e a Distância, a previsão era de 245 alunos matriculados; porém fechamos o ano de 2012 com 420 alunos matriculados, aumentando a meta prevista em 71,42%. O aumento se deve aos novos cursos ofertados nesta modalidade, a reoferta de cursos anteriormente realizados, a ampliação do número de vagas nos cursos e o aumento do número de pólos da Universidade. (FURG, 2012, p.247).

No que concerne aos investimentos, de 2013 a 2014, verificou-se através da análise das ações executadas que houve estagnação dos investimentos. O E12 também relatou o decréscimo nos recursos de capital e a estagnação do orçamento.

A gente consegue perceber pelas significativas reduções que se tem em termos políticos e econômicos é diretamente a questão do impacto orçamentário e isso a partir do processo do REUNI cresceu exponencialmente tanto de investimento quanto de custeio e de 2014 para cá houve uma queda bem brusca inclusive se tu fores analisar o orçamento dos últimos 3 anos da Universidade ele é virtualmente igual (E12).

Ainda classificando-se nessa dimensão de aproveitar as oportunidades verificou-se, no relatório do plano de ação de 2011, 2013 e 2014 foram executadas ações com a finalidade de **reduzir a evasão** dos alunos aproveitando o incentivo federal de investimento em assistência estudantil.

Na Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação, a previsão inicial era de atendermos 3.600 alunos e foram beneficiados 6.638 alunos, superando a meta prevista em 84,39%. Isso somente foi possível devido à continuidade de uma política de atendimento que visa minimizar os problemas de convívio dos estudantes e por consequência reduzir o índice de evasão. O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES – propiciou que, através de uma Ação orçamentária de governo, recebêssemos recursos significativos, permitindo a implantação de diversos programas de assistência ao estudante, atendendo, desta forma, a grande demanda reprimida. (FURG, 2011, p.25).

Em 2013 a FURG manteve o Programa de Desenvolvimento do Estudante (PDE-FURG; 2010), com a utilização de 150 cotas de bolsa PDE-FURG, com um grande diferencial com relação a vigência das bolsas que passaram de 9 para 12 meses (FURG, 2013, p.199).

Execução financeira dos auxílios transporte, alimentação e moradia dos campi de Santa Vitória, São Lourenço do Sul e Santa Vitória do Palmar. Tais auxílios, deferidos aos alunos que comprovem situação de vulnerabilidade social, oportunizam ao estudante as condições materiais necessárias a sua formação acadêmica. Avaliação positiva, referente ao aumento dos benefícios concedidos no ano anterior, ampliando as possibilidades de permanência dos estudantes nos câmpus fora da sede (FURG, 2014, p.233).

Também foram identificados, tanto nos períodos de variação positiva do orçamento quanto nos períodos de contingenciamentos, a articulação da CD de **captar recursos externos** através da participação em editais.

Em 2013 a Universidade aproveitou a publicação de dois editais para distribuição de expressivo montante de recursos federais. Captando recursos para investir em infraestrutura e na extensão universitária.

Em maio o Comitê Gestor do OCEANTEC participou do edital 03/2013 do Programa Gaúcho de Parques Tecnológicos (PGTec) com a proposta de Instalação de um Empreendimento Âncora no OCEANTEC, cujo objetivo era a construção de um prédio para abrigar um centro de pesquisa de um dos estaleiros navais brasileiros (FURG, 2013, p.193).

PROEXT 2014 A DIEX em parceria com o comitê de extensão orientou e selecionou as propostas para a concorrência ao edital PROEXT 2014 do MEC. Foram enviadas 43 propostas e foram aprovados 29 entre programas e projetos. Ao todo serão mais de R\$3.200.000,00 de recursos destinados a execução dessas propostas (FURG, 2013, p.199).

De forma menos expressiva, no relatório do plano de ação de 2017 foi identificada a aprovação de quatro propostas de extensão em editais externos.

Meta: Fomento da Extensão Universitária. Descrição: Criar editais de fomento para ações de extensão e captar recursos em editais externos. Avaliação: Foi mantido o edital EPEC 2017. Incentivamos os extensionistas a participar do edital FDD onde temos 4 propostas pré-selecionadas (FURG, 2017, p.249).

4.7.3.3 Gerenciar ameaças e transformar (Reconfigurar)

Nas entrevistas e nos relatórios dos planos de ação foram identificados, através da técnica da análise de conteúdo, os microfundamentos das CD que caracterizaram o contínuo alinhamento e realinhamento ativos tangíveis e intangíveis. (Teece, 2007).

Identificou-se a presença do microfundamento da **flexibilidade e capacidade de resposta** tanto nas entrevistas quanto nos relatórios de execução das ações estratégicas, mediante processos de reconfiguração de diversas ações programadas como através da qualificação dos controles internos e do estabelecimento de prioridades.

Como resposta à insuficiência de recursos identificou-se o movimento da gestão no sentido de investir na qualificação dos controles internos. Isso ficou evidente no relato do E3 e nos relatórios dos planos de ação a partir da instauração da crise em 2015.

Ou seja, a nossa estratégia qual foi? Foi melhorar os nossos contratos, os nossos projetos básicos que aí fazemos melhores contratos que aí devem ser melhor fiscalizados para a gente obter o serviço que nos interessa (E3).

Planejamento: Em 2015, a Pró-Reitoria de Infraestrutura estabeleceu como ação "Normatizar procedimentos relacionados à gestão patrimonial, gestão da demanda de projetos e gestão da frota própria de viaturas". [...] Trata-se de estabelecer normativa interna para regulamentar as prioridades de atendimento às demandas de viaturas e de melhorar o sistema utilizado para gestão das demandas de uso de veículos oficiais (FURG, 2015, p.229-230).

Em 2016 verificou-se na análise da meta proposta que a redução das cotas de bolsa motivou a qualificação do controle interno através da restrição da participação e ao impedimento do acúmulo de bolsas.

Supervisionar o processo de avaliação e classificação dos projetos submetidos para o Edital CNPq 13º Prêmio Destaque na Iniciação Científica e Tecnológica. Contudo, dada a crise, o CNPq reduziu drasticamente o quantitativo de cotas de IC (de 120 para 100 cotas) e de IT (de 30 para 20 cotas), totalizando uma perda de 20% em relação ao ano de 2015. Avaliação: Fez-se uma reunião com o Comitê Institucional de Bolsas, com o intuito de criar mecanismos que eliminem certas discrepâncias que surgem no processo de classificação dos projetos avaliados, buscando minimizar os efeitos de especificidades que existem entre as grandes áreas do conhecimento. Também fez-se restrições quanto ao público que poderia participar em cada edital e quanto ao acúmulo de bolsas, visando uma distribuição mais democrática destes recursos (FURG, 2016, p.254).

No relatório de execução das ações de 2017 verificou-se que para controle das despesas fixas foram qualificados os procedimentos internos através da instituição de rotinas de controle e acompanhamento.

Meta: Controle periódico de despesas fixas. Descrição: Estabelecer as despesas a serem controladas; Identificar as fontes das informações a serem gerenciadas; Definir a periodicidade com a qual cada despesa será controlada; Definir o formato dos relatórios; Definir a forma como

cada relatório será publicado; Executar o controle. Avaliação: Foi implementado, sob a responsabilidade da DIPLAN e DAM, rotinas de acompanhamento e controle das despesas fixas da Universidade (FURG, 2017, p.284).

O E5 demonstrou no seu discurso que como gestor é compelido, nos momentos de falta de recursos, a flexibilizar a execução das ações programadas estabelecendo prioridades.

“Agora se tu tens recursos limitados tu tens que propor ações dentro daqueles recursos e aí tu tens que fazer critérios pra ver como é que tu vai utilizar aquele recurso” (E5).

Por que muita coisa surgia no dia-a-dia né, então às vezes o dia- a dia tu não consegues planejar. Então tu tens que dentro daquelas estratégias tu ir elaborando os planejamentos internos no dia a dia. E dentro disso tu tens que fazer escolhas de prioridades sempre (E5).

Nota-se que no plano de ação de 2016, também ficou evidente que a gestão precisou flexibilizar suas ações programadas devido à escassez de recursos estabelecendo prioridades de execução.

Consolidação da infraestrutura física e virtual da Pró-Reitoria [...] Avaliação: Por conta de dificuldades jurídicas, financeiras e operacionais não foi possível implantar na totalidade as linhas de gases do CIA-FURG, apenas para os aparelhos de Ressonância Magnética (RMN) e para o Cromatógrafo à Gás (FURG, 2016, p.236- 237).

No relatório de 2017 verificou-se que na extensão universitária a carência de recursos fez com que fosse priorizada a participação dos extensionistas apenas nos principais fóruns extensionistas.

Meta: Visibilidade e Integração. Descrição: Dar visibilidade as ações de extensão e estimular a integração da comunidade extensionista. Avaliação: Garantimos a participação nos principais fóruns da extensão. Salientamos que os recursos disponíveis para essa participação estão dificultando o incentivo da comunidade e limitando a qualificação dos trabalhos extensionistas (FURG, 2017, p.254-237).

Na descrição de outra meta do relatório de 2017 a redução de 60% do recursos para as bolsas de graduação, fez com que fosse priorizada a concessão de bolsas para os alunos cotistas.

Meta: Qualificar a inserção de estudantes de graduação em bolsas de ensino, pesquisa, extensão, cultura e monitoria. Descrição: [...] Previsão de Bolsas concedidas (20 ensino sendo 5 epec social; 73 pesquisa sendo 19 epec social; 56 extensão sendo 17 epec social; e 15 cultura sendo 4 epec social) Reserva de bolsa EPEC Social. Avaliação: No ano de 2017 o nº de bolsas de monitoria, ensino, pesquisa, extensão e cultura sofreu uma redução de quase 60 %, devido ao corte orçamentário das universidades. As reuniões entre as pró-reitorias envolvidas possibilitaram a qualificação do edital e inovou na reserva de 25% das bolsas EPEC para cotistas L1 e L2 (FURG, 2017, p.265).

Conforme apresentado no relatório do Plano de Ação de 2017 com a falta de recursos são atendidos prioritariamente os pedidos urgentes.

Meta Aumentar o percentual de solicitações de consertos atendidas pela PU. Problemas detectados Durante as cobranças efetuadas aos servidores responsáveis pelos consertos e serviços na Proinfra, muitos alegam falta de pessoal e material para executar os trabalhos. Assim, é dada prioridade para as urgências, deixando-se os demais pedidos no sistema sem atendimento. Inclusive, há falta de pessoal para efetuar o recolhimento dos equipamentos, demorando para os mesmos chegar à Proinfra (FURG, 2017, p.339).

O E11 demonstrou que sua gestão, na fase de crise financeira, estabeleceu prioridades na execução das ações planejadas quando direcionou “praticamente todo o recurso de capital” para a conclusão das obras existentes.

Eu vou trazer o exemplo de 2017 que é um ano de muita crise, nós direcionamos praticamente todo o recurso de capital para concluir obras da Universidade porque temos um conjunto de obras e para não deixar nenhuma uma obra inacabada (E11).

Apesar da crise financeira, no relato do entrevistado E2 ficou evidente que a gestão prioriza a assistência estudantil com a complementação de recursos próprios.

É uma gestão que incentiva muito a assistência estudantil então para nós... e dá bastante incentivo saber que a gente tá correndo atrás da máquina fazendo muito por onde existe toda uma questão de incentivos financeiros da instituição e não só do programa nacional de assistência estudantil né...tem um valor bastante alto que a Reitora utiliza o custeio da instituição para ajudar as pessoas é uma política dela...ela e ela defende essa questão (E2).

Outro microfundamento das CD foi identificado, tanto nos relatórios quanto nas entrevistas, foi o microfundamento de formação de **redes de colaboração** estabelecidas com a finalidade de minimizar as consequências das reduções dos recursos.

No discurso do E6 foi apresentado como o gestor procurou formar redes de colaboração através de parcerias externas para a execução das atividades propostas.

Por mais criativo que você seja, por exemplo, nós implementamos o mapeamento de competências e procuramos junto a iniciativa privada parcerias e hoje a tendência é nós ter que cada vez mais se aproximar da sociedade, porque tanto os órgãos que financiam a pesquisa e pós-graduação estão com a mesma dificuldade então se nós não buscarmos na sociedade o apoio e quando eu falo sociedade eu falo empresas, cooperativas, associações, escolas, encontrar os caminhos nós vamos ter imensas dificuldades de implementar qualquer que seja objetivos estratégicos (E6).

A articulação das parcerias externas ficou demonstrada no relatório de 2016 e 2017 quando foram elaboradas estratégias para executar ações através da colaboração de organizações externas.

Houve um aumento muito grande na demanda por atendimento psicológico. A PRAE em 2016 recebeu 1 psicólogo clínico e qualificou os campi fora de sede com o serviço de psicólogo escolar. Houve retração da parceria com o Centro de Atendimento Psicológico/ICHI para a oferta do atendimento psicológico em psicoterapia breve, devido à redução dos profissionais de atendimento (estagiários e contratados). Em virtude disso, foi dado encaminhamento à Clínica Aberta da Anhanguera, tendo 134 atendimentos, comparados com 25 encaminhamentos ao ICHI e 14 à Rede Municipal (FURG, 2016, p.278).

Meta: Formação de público para atividades artístico-culturais. Descrição: Parceria com a SeCult, SMEd, SMCAS e curso de Artes Visuais para o projeto ação educativa em espaços culturais do município de Rio Grande e São José do Norte. A ideia é mediar exposições e produzir materiais educativos, priorizando grupos de Escolas públicas ou de vulnerabilidade social (FURG, 2017, p.249).

Ainda no relatório de 2017 foi relatada a parceria com o serviço público municipal que precisou ser estabelecida devido à falta de pessoal e de recursos para a manutenção de equipamentos do setor.

Meta: Estruturar ações de atenção à saúde integral do estudante [...] **Avaliação:** [...] Contudo, atividades relacionadas ao atendimento em saúde da população universitária foram desenvolvidas, como reuniões com os postos de saúde CAIC e Marluz que cobrem as casas do estudante do campus carreiros para discutir como encaminhar os pacientes na rede de saúde. Foram realizadas reuniões com a direção do Hospital Psiquiátrico para discutir o encaminhamento dos pacientes na rede de saúde mental (FURG, 2017, p.260-261).

O E9 destacou a capacidade de manter sua relação com a sociedade através da formação de redes de colaboração, apesar dos recursos escassos.

“É pouco recurso que a gente tem. Mas, agente uma virtude, que eu acho que isso, é uma virtude que a gente tem que é a capacidade de trabalhar em rede” (E9).

Eu trabalho em rede construindo com as pessoas na rua aí sabe. Dentro Prefeitura, dentro dos órgãos de controle e fiscalização aproveitar esse essa estrutura que já existe e vincular como um braço de auxílio para executar ações conjuntas (E9).

A gente ir numa escola pública sentar ouvir as pessoas conversar com as pessoas é o que, o que é a Pro-Reitoria é o que a FURG pode ajudar? O que pode construir junto? Não tem dinheiro para contratar um RPA, para uma

oficina numa escola? Tá! Mas eu tenho um banner, tá eu tenho a Gráfica, eu tenho os técnicos, tem os professores que tem um potencial (E9).

A articulação das **redes de colaboração** também foi verificada nos relatórios através das parcerias estabelecidas internamente. Em 2017, por exemplo, foram constituídas parcerias internas para a execução das metas propostas.

Meta: Consolidar o atendimento dos Restaurantes Universitários-RU. Descrição: [...] No que tange aos cursos de nutrição no CCMar os mesmos ocorreram em parceria com o Centro de Convívio Meninos do Mar e empresa prestadora de serviços do RU de forma plenamente satisfatória (FURG, 2017, p.261).

Meta: Qualificar o Subprograma de Assistência Básica-SAB. [...] No que tange ao estabelecimento de parceria com o ICEAC salienta-se que durante o processo de entrevistas com os estudantes houve a participação de duas contadoras, que prestaram assessoria para a análise da documentação comprobatória de renda. Este trabalho qualificou a avaliação dos estudantes, visto que as assistentes sociais frequentemente apresentavam dificuldade para fazer a análise de determinados documentos, por não serem habilitadas para tal (FURG, 2017, p.271).

Conforme Kretschmer (2017) o processo de articulação das capacidades dinâmicas requer mudanças e adaptação de ativos tangíveis e intangíveis para possibilitar a reconfiguração, integração e desenvolvimento de outros recursos e capacidades nos mercados mutáveis. Logo, com a redução dos recursos orçamentários foram utilizados os recursos internos para implementar metas de capacitação. Demonstrando a capacidade de compartilhar **os conhecimentos**.

A avaliação da meta do Plano de Ação de 2016 de “Fomentar os grupos institucionais” explicitou o compartilhamento dos conhecimentos quando o Coordenador dos projetos precisou, devido às restrições orçamentárias, atuar na formação técnica dos grupos.

Título: Fomentar os grupos institucionais. Descrição: Oferecer oportunidades de formação técnica aos coordenadores dos grupos institucionais e auxiliar no desenvolvimento de produtos culturais. Avaliação: Atualmente, em virtude do contingenciamento orçamentário, a maior parte da formação técnica dos grupos institucionais é oferecida pelo próprio coordenador do projetos, tendo este, pouca oportunidade para qualificação (FURG, 2016, p.260).

Em 2017, apesar dos recursos de capital não terem sido totalmente adquiridos, a meta de qualificar os produtos e serviços foi atingida através da capacitação dos usuários pelos servidores da unidade.

Meta: Qualificar os produtos e serviços das bibliotecas do SiB. Avaliação: [...] Implementar o uso de leitor de código de barras e leitor biométrico, em todas as bibliotecas - essa meta ainda não foi cumprida pois ainda não chegaram os

itens, solicitados para compra; [...] Capacitar os usuários para uso das ferramentas de informação -diversos treinamentos e visitas técnicas foram realizadas pelos servidores do SiB, cumprindo a meta pretendida (FURG, 2017, p.223-224).

Em outras duas metas a capacitação também passou a ser efetivada com recursos próprios da Instituição como cursos “*In Company*”

“Meta: Promover a capacitação dos servidores da Pró-Reitoria de Infraestrutura. Descrição: Envio de servidores para cursos externos e realização de cursos *In Company*” (FURG, 2017, p.283).

Meta: Capacitação de servidores para atividades administrativas. Descrição: Propiciar a participação de servidores em cursos de capacitação em atividades administrativas. Avaliação: A Unidade teve até então 4 servidores capacitados em cursos proporcionados na própria Universidade (FURG, 2017, p.311).

No planejamento das metas do Plano de Ação os gestores estabeleceram algumas ações visando à racionalização dos recursos. Identificando-se o microfundamento de **realinhamento de ativos e recursos** Ou seja, conforme Teece (2007) a capacidade de **orquestrar periodicamente os ativos, alinhá-los, realinhá-los e redistribuí-los**.

Ainda em 2014 foi identificada a necessidade de racionalização dos recursos como através da proposição de ações para a eficiência e sustentabilidade energética.

“...Uma das iniciativas a serem implementadas em 2014 é o fortalecimento de ações vinculadas ao Programa de Eficiência Energética e Sustentabilidade, constante do PDI-211/2014” (FURG, 2014, p.254).

Em 2015, com a ameaça instaurada da redução de recursos, verificou-se que a Gestão executou ações visando a redução dos custos.

Desenvolvimento de sistema para controle e análise dos custos fixos e despesas com terceirizações. Planejamento Em 2015, foi proposta pela PROPLAD a criação de sistema para controle dos custos fixos e as despesas com pessoal terceirizado da Universidade (FURG, 2015, p.243).

Melhor controle e execução do orçamento interno da Instituição; - Atendimento a orientação do Tribunal de Contas da União e Procuradoria Federal quanto a pesquisa de mercado com três orçamentos como parâmetro para abertura dos processos licitatórios (FURG, 2015, p.247).

Nota-se que nos anos seguintes, também foram executadas ações estratégicas para racionalização dos recursos.

Controle e análise dos custos fixos e despesas com terceirizações - Realizar reuniões PROPLAD/PROINFRA para discutir possibilidades de redução dos custos fixos; Essas reduções realizadas no último

trimestre de 2016 geraram uma economia de 1,74% no valor total das despesas fixas, em comparação ao ano de 2015 (FURG, 2016, p.317-318).

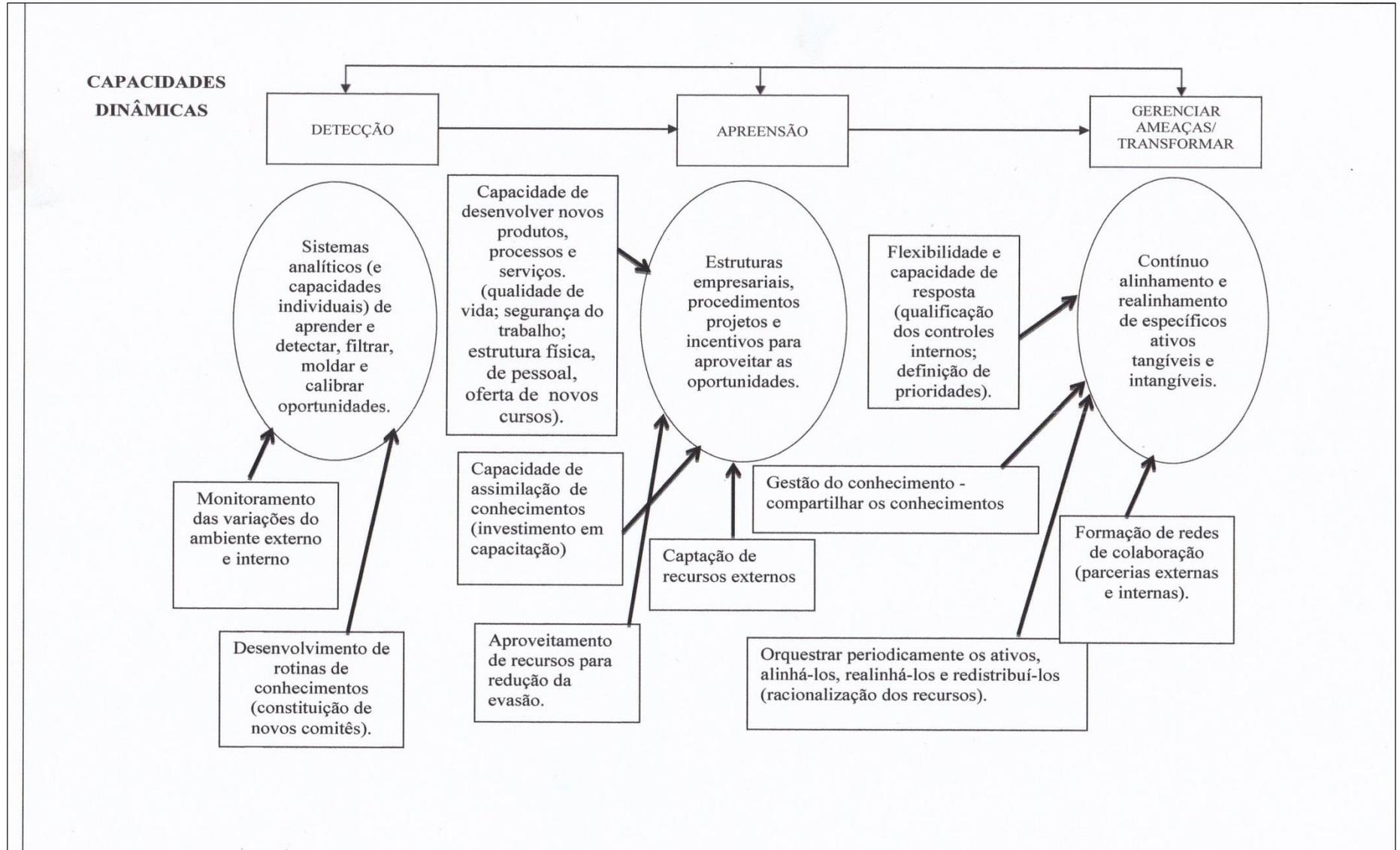
Foi feita a adequação de algumas saídas de campo para professores que irão para o mesmo lugar realizando apenas uma saída e otimizando os recursos. Em andamento ainda para adequações em novembro e dezembro (FURG, 2017, p.237).

“Meta: Garantir, ampliar e qualificar as ações de assistência básica-Moradia Estudantil- CEU. Descrição: Realizar revisão na parte elétrica das CEU afim de garantir a economia de recursos” (FURG, 2017, p.263).

A partir da crise financeira identificada nas análises das variações financeiras anteriores, verificou-se, como demonstrado no item 4.7.2, que diversas ações deixaram de ser executadas. Por outro lado, também se constatou que a variação do orçamento foi o elemento propulsor para a geração das capacidades dinâmicas seja para aproveitar os recursos disponíveis ou para contornar os efeitos da insuficiência financeira.

Sendo assim, trazendo os resultados das análises efetuadas para o modelo das capacidades dinâmicas de Teece (2007), torna-se possível visualizar de forma sintetizada, na figura 4, a articulação de alguns microfundamentos que constituem cada uma das dimensões das capacidades dinâmicas, presentes na Instituição pesquisada.

Figura 4 - Sumarização dos microfundaentos identificadosFonte: Elaborado pela autora com base no modelo de Teece (2007, p. 1342).



A figura 4 representa a síntese dos microfundamentos das capacidades dinâmicas identificados. Estes elementos foram dispostos no modelo de Teece 2007 e agrupados nas três dimensões propostas pelo autor. Essa análise permitiu a visualização e articulação das capacidades dinâmicas para auxiliar na implementação nos períodos de variação orçamentária.

1. **Dimensão de detectar e moldar oportunidades (Monitorar)**: esta dimensão representa a execução sistemas analíticos e de capacidades individuais para desenvolvimento de ações no sentido apreender, detectar, filtrar, moldar e calibrar oportunidades (TEECE, 2007). Sendo verificada na capacidade de **monitoramento do ambiente externo e interno**. Nesse contexto, o papel dos gestores responsáveis pelo planejamento foi determinante para o gerenciamento das ameaças e consequente ajuste das metas propostas, corroborando os argumentos de Teece (2007) sobre a importância dos gestores na construção das capacidades dinâmicas dentro das organizações. Nessa dimensão identificou-se no relato de um gestor que foi confirmado nas entrevistas e o microfundamento de **desenvolvimento de rotinas de conhecimentos** através da criação de diversos comitês científicos para compartilhamento dos conhecimento de diversos pesquisadores.
2. **Dimensão de apreender as oportunidades (Aproveitar)**: esta dimensão, segundo Teece 2007, abrange todas as estruturas empresariais, procedimentos, projetos e incentivos para aproveitadas as oportunidades. Sendo identificadas diversos microfundamentos como **a capacidade de desenvolver novos produtos processos e serviços** verificando-se que foram aproveitados os recursos, durante a fase de variação positiva do orçamento, para investir em qualidade de vida, segurança do trabalho, além da expansão da estrutura física que propulsionou a criação de novos cursos e a expansão de pessoal. A **capacidade de absorção de novos conhecimentos** foi identificada quando foram aproveitados os recursos recebidos através do Programa REUNI investindo na capacitação de professores, técnicos e de alunos. Além disso, com base no conceito apresentado por Teece 2007, foram identificados dois novos indicadores como **a capacidade de aproveitar os recursos disponíveis para reduzir a evasão** quando os gestores aproveitaram os investimentos federais, em assistência estudantil, articulando diversas ações estratégicas com o intuito de reduzir a evasão dos alunos. O segundo novo indicador identificado, com base no interpretação do conceito desta dimensão, foi a capacidade de alguns gestores de articular seus potenciais para **captação recursos externos** independentemente da situação econômica vivenciada.
3. **Dimensão de gerenciar ameaças/transformar (Reconfigurar)**: esta dimensão que mais sustentou a implementação das estratégias nos períodos de recursos escassos. Isso porque, esta dimensão representa todas as ações empregadas com o intuito de efetuar um contínuo alinhamento e realinhamento de específicos ativos tangíveis e intangíveis (TEECE, 2007). Através ações atreladas a **gestão do conhecimento** quando, no período de variação negativa, e por conseguinte,

redução dos recursos para capacitação verificou-se, através da análise do plano de ação, que um gestor capacitou seus coordenadores de projetos compartilhando os seus conhecimentos adquiridos. Também verificou-se que através de iniciativas pontuais foram ofertados diversos cursos “*in company*” para capacitação dos servidores utilizando-se dos recursos e capacidades internos para contornar os efeitos da insuficiência financeira que impossibilitou que o envio de servidores para capacitações externas ou a contratação de serviços de terceiros para ministrar os cursos de capacitação. Destacando-se o microfundamento, que representa a **flexibilidade e capacidade de resposta** rápida de alguns gestores que ao estabelecerem prioridades de execução e ao qualificarem os controles internos permitiram a execução das metas propostas através da reconfiguração dos seus recursos e capacidades. Além da **formação das redes de colaboração** quando ficou evidente tanto nas entrevistas quanto nos relatórios dos planos de ação que alguns gestores foram capazes de articular parcerias externas com a iniciativa pública e privada e internas com outros departamentos para execução do planejamento. De acordo com o proposto por Teece (2007) a **capacidade de orquestrar periodicamente ativos, alinhá-los e redistribuí-los** foi representada por algumas ações propostas e desenvolvidas pelos gestores de planejamento no sentido de racionalizar os recursos minimizando por conseguinte os efeitos da insuficiência financeira na execução das estratégias.

A análise dos resultados permitiu a identificação de alguns microfundamentos que foram articulados, por determinados gestores, para implementação das estratégias. Ou seja, esses gestores conseguiram identificar, aproveitar as oportunidades/ameaças ou reconfigurar seus ativos e capacidades, isso tudo, tendo como elemento propulsor a variação orçamentária. Conforme destacado por Tondolo e Bitencourt (2014) as variações ambientais, neste caso específico as oscilações do orçamento, devem ser compreendidas pela organização, para posterior reconfiguração desses conjuntos de recursos e capacidades para lidar com essas variações. No entanto, essas ações identificadas como capacidades dinâmicas não representam ações institucionais desenvolvidas com o intuito de gerar processos organizados para auxiliar a execução das estratégias desta Instituição, em períodos de variações. E, de acordo com Kretschmer (2017) as organizações que são capazes de desenvolver novas combinações de recursos e capacidades, através de ações institucionais capazes de propulsionar o desenvolvimento e o acúmulo de competências através de processos de aprendizagem apresentam-se mais aptas a suportar as mudanças ambientais. Porém no caso estudado, a manutenção da execução das estratégias depende da capacidade de alguns gestores os quais, tem suas gestões transitórias comprometendo, dessa forma, a execução das metas estratégicas em períodos de contingenciamentos e cortes de recursos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação procurou interpretar as consequências das variações orçamentárias na implementação do planejamento estratégico da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, através da identificação de como os elementos das capacidades dinâmicas se manifestaram, foram articulados e influenciados em decorrência da oscilação dos recursos financeiros. Para atingir o objetivo principal foram realizadas análises preliminares identificando-se as variações do orçamento e, o processo de alocação de recursos para a execução das estratégias. Isso tudo, para subsidiar a pesquisa principal que fundamentou sua análise na identificação da articulação dos microfundamentos das capacidades dinâmicas nos relatos dos gestores, através de entrevistas semiestruturadas e, nos relatórios dos planos de ação verificando-se como os gestores concatenaram seus recursos e capacidades para implementar as metas propostas nos períodos de profusão financeira e, nos períodos de estagnação e contingenciamentos do orçamento da Organização.

A análise dos dados inicialmente visou confirmar a presença dos dois fatos relevantes no período pesquisado. Ou seja, de elementos que comprovassem a variação dos recursos aportados à Instituição nos períodos de 2011 a 2014 e, de 2015 a 2017. E, em seguida o reflexo das oscilações na implementação das ações propostas através da identificação de elementos que demonstrassem, tanto nas entrevistas quanto nos relatórios, as metas que tiveram seus resultados ampliados ou que não foram concluídas integralmente em decorrência da influência da variação dos recursos. Notando-se no primeiro momento, através dos relatos dos gestores, que foram efetivados, no período que antecedeu à crise financeira, diversos aportes de recursos federais ainda como reflexo do Programa REUNI. Já nos períodos subsequentes, verificou-se que com a estagnação do orçamento aprovado e o contingenciamento, principalmente de recursos capital, diversas metas planejadas deixaram de ser executadas.

Por conseguinte, através da análise de conteúdo, foi identificada a articulação dos microfundamentos das CD, em alguns momentos e, por alguns gestores que foram capazes de identificar as oportunidades/ameaças aproveitando os recursos e capacidades disponíveis ou reconfigurando seus ativos para a execução das metas planejadas. A capacidade de **detectar e moldar oportunidades (Monitorar)** foi verificada na capacidade de monitoramento do ambiente externo. Nesse contexto, o papel dos gestores responsáveis pelo planejamento foi determinante para o gerenciamento das ameaças e consequente ajuste das metas propostas, corroborando os argumentos de Teece (2007) sobre a importância dos gestores na construção

das capacidades dinâmicas dentro das organizações. Além disso, ficou evidente a articulação das CD na dimensão de **aprender as oportunidades (Aproveitar)** por intermédio de diversas ações associadas aos microfundamentos como a capacidade de absorção de novos conhecimentos; de desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços. Destacando-se como novo indicador a capacidade de aproveitar os recursos disponíveis para reduzir a evasão. E, a capacidade de articular seus potenciais para captação recursos externos independentemente da situação econômica vivenciada. **A reconfiguração de ativos tangíveis e intangíveis, a transformação e o gerenciamento de ameaças**, foi a dimensão que mais sustentou a implementação das estratégias nos períodos de recursos escassos. Isso, através da flexibilidade e capacidade de resposta rápida de alguns gestores ao estabelecerem prioridades de execução e ao qualificarem os controles internos permitindo a execução das metas propostas através da reconfiguração dos seus recursos e capacidades. Além da formação das redes de colaboração ao articularem parcerias externas e internas para execução do planejamento.

Destarte, este estudo apresentou algumas evidências da articulação dos microfundamentos das capacidades dinâmicas na execução das estratégias desta Organização. Mas, a análise dos relatórios dos planos de ação e das entrevistas não demonstrou que exista um processo deliberado e organizado de criação e mobilização de capacidades dinâmicas na organização pesquisada. Apenas, alguns gestores foram capazes de reconfigurar seus recursos e capacidades para executarem as metas planejadas de acordo com as exigências ambientais.

Importante destacar que, diversas outras ações foram executadas plenamente ou deixaram de ser executadas, mas, que não dependiam de recursos financeiros. Confirmando a base teórica que o processo de implementação estratégica nas instituições públicas são complexos e de dependem de diversos fatores (ANDREWS et al., 2011). Além disso, até pelas características das organizações de ensino, depreende-se que diversas metas propostas não necessariamente dependem de recursos para sua execução.

Portanto, percebe-se que a análise empírica relacionou os pressupostos teóricos com a realidade proporcionando a exploração de como os elementos das capacidades dinâmicas se manifestam, são articulados e influenciados em consequência da variação de recursos nas instituições públicas para execução das estratégias. No entanto, o gerenciamento das CD e a compreensão da importância da construção e orquestração dessas capacidades para auxiliar na implementação do planejamento estratégico ainda não é algo planejado e estruturado na Organização estudada, representando apenas uma reação intuitiva e experimental.

Dentre as limitações da pesquisa pode-se mencionar o fato de se ter trabalhado com um estudo de caso não possibilitando que os resultados possam ser generalizados para todas as organizações (Gil, 2002), nem mesmo, para todas as organizações públicas e acadêmicas. Com referência à coleta de dados, as entrevistas apresentam como limitadores as possíveis influências da entrevistadora sobre os entrevistados, visto que a pesquisadora trabalha na Instituição e já atuou em cargos de chefia conhecendo todos respondentes. Fato que pode ter gerado constrangimento por parte destes na descrição das dificuldades de execução.

Esta pesquisa demonstrou que em decorrência da variação dos recursos, distintos microfundamentos das capacidades dinâmicas foram concatenados para execução das estratégias institucionais. Destarte, revelou, através das evidências empíricas, que a associação entre variável financeira e a perspectiva das capacidades dinâmicas podem representar um campo propício para estudo, nas demais organizações públicas, visto que a orquestração dessas capacidades pode ajudar essas instituições a implementarem suas estratégias através da reconfiguração de suas capacidades e recursos em ambientes externos instáveis. Assim, surge à primeira indicação para trabalhos futuros, que é a replicação deste modelo de pesquisa em outras organizações públicas e acadêmicas, com o intuito de enriquecer o tema proposto neste estudo. Outra proposta de trabalhos futuros é a realização de análises mais aprofundadas, como de estudos quantitativos aliados a abordagem qualitativa que podem subsidiar outras formas de visualizar as consequências das oscilações de recursos na implementação das estratégias.

No próximo capítulo desta dissertação, será proposta uma lista de sugestões de articulação dos microfundamentos das capacidades dinâmicas para auxiliar na implementação do planejamento estratégico da IFES, em situações de variações orçamentárias. Com essas sugestões cumpre-se o terceiro objetivo específico desta dissertação, além de assessorar a Gestão da Universidade na melhoria do processo de execução das estratégias planejadas. Considerando-se, assim, que esta dissertação cumpriu com os objetivos propostos.

6 PROPOSTA DE MAPA DE CAPACIDADES

Detectar e moldar oportunidades:

Identificar as necessidades da comunidade acadêmica;
 Elaboração de rotinas de monitoramento das variações do ambiente externo;
 Comunicação aos gestores sobre as prováveis variações do orçamento da Organização;
 Desenvolvimento de rotinas de trocas de conhecimentos;
 Investir em pesquisa e inovação tecnológica;
 Identificar oportunidades de formação de redes de colaboração.

Aproveitar as oportunidades:

Construir processos de desenvolvimentos de novos produtos, processos e serviços;
 Investir recursos em capacitação dos alunos, professores e técnicos administrativos;
 Capacitar os futuros gestores em planejamento estratégico;
 Incentivar através da concessão de incentivos a permanência dos alunos reduzindo a evasão;
 Desenvolver processos de qualificação dos servidores para a captação de recursos externos através da participação em editais.

Gerenciar ameaças e transformar:

Definição de estratégias prioritárias;
 Estabelecer metas institucionais para racionalização dos recursos;
 Reconfiguração das metas propostas através da definição de prioridades e consequente da revisão dos planos de ação;
 Qualificação dos controles internos;
 Construção de rotinas de compartilhamento dos conhecimentos adquiridos utilizando-se das capacidades e dos recursos internos;
 Formação de redes de colaboração construindo parcerias internas e externas para execução das ações propostas;
 Descentralização e gestão colaborativa do processo de alocação de recursos, na matriz orçamentária, para as ações estratégicas.

Ações propostas aos Gestores Intermediários	
Ações propostas à Gestão Superior	

REFERÊNCIAS

- _____. Presidente da Andifes fala sobre a situação das Universidades Federais/Publicação: em quarta-feira, 02/08/2017: <http://www.andifes.org.br/presidente-da-andifes-fala-sobre-situacao-das-universidades-federais/>
- ABREU, Cilair Rodrigues de; CAMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2015, vol.49, n.1, pp.73-90. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121776>.
- AGGARWAL, H. Critical Success Factors in IT Alignment in Public Sector Petroleum Industry of India. **International Journal of Innovation, Management and Technology**, v. 1, p.56, 2010.
- ANDRADE, Selma Regina de et al. O estudo de caso como método de pesquisa em enfermagem: uma revisão integrativa. **Textocontexto-enferm**, Florianópolis, v. 26, n. 4, 2017.
- ANDREWS, Rhys; BOYNE, George A; LAW, Jennifer; WALKER, Richard M. Strategy Implementation and Public Service Performance. **Administration & Society**, v. 43, p. 643-671, 2011.
- ARAGÃO, L. A., Forte, S. H. A. C., & Oliveira, O. V. de (2010). Visão baseada em recursos e capacidades dinâmicas no contexto brasileiro: a produção e a evolução acadêmica em dez anos de contribuições. **Revista Eletrônica de Administração**, 16(2), 373-396. Recuperado de <http://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/38853/25025>.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O Essencial da Contabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ARVATE, Paulo Roberto e BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- AUGUSTO, C. A vantagem competitiva das organizações: uma análise da visão baseada em recursos. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Ano 14, nº 24, jul/dez 2017 (publicação: 28/03/2018).
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARNEY, Jay B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 28/11/17.
- BRASIL. Decreto-Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm. Acesso em: 01 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 20 dez. 2017.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Manual de contabilidade aplicada ao setor público – MCASP – Parte I, 7ª edição. 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasep>. Acesso em 13 jun. 2017.

BRENES, E.; MENA, M.; MOLINA, G. Key success factors for strategy implementation in Latin America. **Journal of Business Research**, n. 61, p. 590 – 598, 2008.

BROWN, P. The evolving role of strategic management development. **Journal of Management Development**, v. 24, p. 209-222, 2005.

CASTANHEIRA, Dariane Reis Fraga. **O Uso do Orçamento Empresarial como Ferramenta de Apoio à Tomada de Decisão e ao Controle Gerencial em Indústrias Farmacêuticas de Médio Porte**. 2008. 111f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2008.

COSTA, A. S., Nascimento, A. V., Cruz, E. B., Terra, L. L. & Silva, M. R. (2013). O uso do método estudo de caso na Ciência da Informação no Brasil. InCID: **Revista de Ciência da Informação e Documentação**, 4(1), 49-69.

COSTA, LORENO VAZ. **Análise da implementação do planejamento em universidades públicas federais: o caso da Universidade Federal do Pampa**. 2014. 227 p. Dissertação (Mestrado e m Gestão de Organizações Públicas.)- Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/4793/COSTA%2c%20LORENO%20VAZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

COSTA, R. B. L.; BATISTA, P. C. S.; ALMEIDA. A influência da estratégia e da capacidade de executá-la no desempenho empresarial do segmento de confecções. **Revista Alcance**. V. 22, n 3, jul./set. 2015.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**. 2ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. 2. ed.reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

DRIESSNACK, Martha; SOUSA, Valmi D.; MENDES, Isabel Amélia Costa. An overview of research designs relevant to nursing: part 2: qualitative research designs. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 15, n. 4, p. 684-688, Ago. 2007.

DYNAN, M.B; CLIFFORD R.J. **Eight years on: Implementation of quality management in an Australian university**. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 26(5), 503-515, 2001

ESPEJO, M. M. S. B. **Perfil dos atributos do sistema orçamentário sob a perspectiva contingencial: uma abordagem multivariada**. 2008. 216f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ESTEVES, F. S. **Execução da Estratégia: Proposta de um Modelo**. Rio de Janeiro, RJ, 2015. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas - PUC - Rio, 2015.

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.

FALSARELLA, O.M; JANNUZZI, C. A. S. C. Planejamento Estratégico Empresarial e Planejamento de Tecnologia de Informação e Comunicação: uma abordagem utilizando projetos. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 24, n. 3, p. 610-621, Set. 2017.

FELIX, R.; FELIX, P. P.; TIMÓTEO, R. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público, Brasília**, DF, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FONTANELLA, B.J.B et al. Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cad Saúde Pública**, v. 27, n. 2, p. 388-394, 2011.

FRANZON, F.; OLIVEIRA, D.; LAVARDA, R. A. B. Atuação do gerente intermediário no processo de formulação e implantação da estratégia: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v.3, n.3, Jul, Ago, Set, Out, Nov, Dez 2012.

FURG, 2011, **Relatório de Gestão de 2011**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000289.pdf>. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2011b, **Proposta Orçamentária de 2011**. Documento interno. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2011c, **PPI 2011-2022**. Disponível em: <https://pdi.furg.br/ppi>. Acesso em: 11 jun. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2011d, **PDI 2011-2014**. Disponível em: <https://pdi.furg.br/pdi20112014>. Acesso em: 11 jun. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2012, **Relatório de Gestão de 2012**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000353.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2012b, **Proposta Orçamentária de 2012**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000389.pdf>. Acesso em 15 jul. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2013, **Relatório de Gestão de 2013**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000364.pdf>. Acesso em: 10 jul 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2013b, **Proposta Orçamentária de 2013**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000390.pdf>. Acesso em 15 jul. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2014, **Relatório de Gestão de 2014**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000377.pdf>. Acesso em: 10.jul.2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2014b, **Proposta Orçamentária de 2015**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000391.pdf>. Acesso em 15 jul. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2015, **Relatório de Gestão de 2015**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000396.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2015b, **Proposta Orçamentária de 2015**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000392.pdf>. Acesso em 15 jul. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2015c, **PDI 2015-2018**. Disponível em Acesso em: <https://pdi.furg.br/pdi-sp-25043738>. Acesso em: 11 jun 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2016, **Relatório de Gestão de 2016**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000419.pdf>. Acesso em: 10.jul.2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2016b, **Proposta Orçamentária de 2016**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000398.pdf>. Acesso em 15 jul. 2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2017, **Relatório de Gestão de 2017**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000425.pdf>. Acesso em: 10.jul.2018.Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

FURG, 2017b, **Proposta Orçamentária de 2017**. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000418.pdf>. Acesso em 15 jul.2018. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. **Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência**. In: Anais. SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 3. 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HACKER, Marla E; KOTNOUR, Tim; MALLAK, Larry A. Formalizing deployment processes in the US Government, v. 14, p. 221-240, 2001.

HALL, Richard. H. **Organização: estruturas, processos e resultados**. 8. Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HREBINIAK, L. G. **Obstacles to effective strategy implementation. Organizational Dynamics**, v. 35, n. 1, p. 12-31, 2006b. ISSN 0090-2616. 2006.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. Parte I.

KICH, J.; PEREIRA, M. F. A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 9, nº 4, artigo 6, p. 1045–1065, Rio de Janeiro, 2011.

KOECH, D.C.; GICHUNGE E. M.; THUO, A. Factors influencing strategic information systems implementation in government parastatals: a case of kenya forest service, mau forest conservancy. **European Scientific Journal**, v. 12, n 15, 2016.

KRETSCHMER, Caroline. **O papel das capacidades dinâmicas na competitividade das organizações : um estudo de caso no setor de tecnologia da informação**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2017.

LACERDA, Daniel Pacheco. **A Gestão Estratégica em Universidades Privadas Confessionais: Compreendendo se e como as Intenções transformam-se em Ações Estratégicas**. Originalmente apresentada como tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **A metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2010

LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L.; LUNKES, R. J. O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira

década do século XXI. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 1, p. 90-106, 2013.

MEIRELLES, D. S.; CAMARGO, Á. A. B. Dynamic Capabilities: What Are They and How to Identify Them?. **Revista de Administração Contemporânea**, 18.SPE, 41- 64, 2014.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. (2001). **O processo da estratégia**. 3º ed. Porto Alegre: Bookman, 2004, p. 21 a 41.

MUCCI, D. M.; FREZATTI, F.; DIENG, M. As múltiplas funções do orçamento empresarial. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 283-304, 2016.

NEIS, D. F.; PEREIRA, M. F.; SOARES, M. L.; GOMES FILHO, W. V. O processo de implementação das estratégias: O caso do ministério Público de Santa Catarina (MPSC). **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 42, p. 22-37, 2015.

NOBLE, C. H. **Buildingth strategy implementation network**. **Business Horizons**, v. 42, n. 6, p. 19-29, 1999.

NOBLE, C. H.; MOKWA, M. R. Implementing Marketing Strategies: Developin gand Testing a Managerial Theory. **Journal of Marketing**, n 63, p. 57-73, 1999.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração** / Maxwell Ferreira de Oliveira. -- Catalão: UFG, 72 p., 2011.

PARES, A; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: **ENAP**, p. 229-270, vol. 1, 2006.

PEREIRA, Maise Soares; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Visão baseada em recursos nas instituições de ensino superior de Fortaleza: uma análise *ex-ante* e *ex-post* à LDB/ 96. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 1, Curitiba, Jan./Mar. 2008.

PORTER, M. E. Towards a dynamicTheoryofStrategy. **Strategic Management Journal**, **John Willey& Sons**, v. 12, p. 95-117, 1991.

PORTER, L.J. & PARKER, A.J. “Total quality management: the critical success factors”. **Total quality management**, v.4, n.1, p.13-22, 1993.

PRIETO, V. C.; CARVALHO, M. M. DE. Fatores chave para o alinhamento estratégico vertical: Survey com executivos brasileiros. **Produção**, v. 26, n. 3, p.626-641, set. 2016.

PRIETO, V. C.; CARVALHO, M. M. DE; FISCHMANN, A. A Análise comparativa de modelos de alinhamento estratégico. **Produção**, v. 19, n. 2, p. 317-331, 2009.

RAHIMNIA, F.; POLYCHRONAKIS, Y.; SHARP, J. A conceptual frame work of impeders to strategy implementation from an exploratory case study in an Iranian university. **Education, Business andSociety: Contemporary Middle Eastern Issues**, v.2, p.246-261, 2009 .

SACRAMENTO, Kelly Cristiny Chinelato. **Principais entraves e facilitadores da implementação de estratégias em empresas brasileiras**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAEVERUD, I. A., SKJAERSETH, J. B. (2007). Oil companies and climate change: Inconsistencies between strategy formulation and implementation? **Global Environmental Politics**, 7, 42-62. Google Scholar, Crossref, ISI

SANTOS, José Luís Guedes dos et al. Integração entre dados quantitativos e qualitativos em uma pesquisa de métodos mistos. **Texto contexto - enferm**, Florianópolis, v. 26, n. 3, 2017.

SANTOS, Cristiane Souto. **Fatores propulsores restritivos à implementação estratégica: o caso de uma Universidade Federal Pública**. 2018. 65 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, Universidade Federal do Rio Grande - FURG, Rio Grande, 2018.

SEYMOUR, D. Linking Planning, Quality Improvement and IR: Los Angeles City College. **New Directions for Institutional Research**, v. 2004, p. 59-70, 2004.

SIEDSCHLAG, D.; MARINHO, S. V. Alinhamento Estratégico em uma Universidade Comunitária: Compreendendo os fatores que influenciam na implementação de estratégias. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, n. 41, São Paulo, **Anais**. São Paulo, ANPAD, 2017.

SILVA, P.M.; CARVALHO, W. W. d. C.; FURTADO, R. P. M.; CARVALHO, F. A. Planejamento Orçamentário: As práticas da Universidade Federal de Lavras. CAPES, Cadernos. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, pp. 209 - 227 Edição Especial, 2012.

SILVA, W. C. da, MUCIC, M.R, BAETA O.V., e ARAÚJO, D.S. ‘O Planejamento Estratégico na Administração Pública: um estudo multicaso’, **Revista de C. Humanas**, 13 (2013), 90–101.

SRIVASTAVA, A. K., & SUSHIL, (2013). Modeling strategic performance factors for effective strategic execution. **International Journal of Productivity and Performance Management**, 62(6), 354–582.

SOTIRAKOU, T.; ZEPOU, M. Utilizing performance measurement to modernize the Greek public sector. **Management Decision**, v. 14, p. 1277-1304, 2006.

SOUZA, D. L. DE. **Planejamento Estratégico em Organizações Públicas. Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do Balanced Scorecard e de cenários prospectivos, 2010**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2507576.PDF>>>. Acesso em 16 jan. 2018.

SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de; CUNHA, Armando Santos Moreira da. A Relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento: o caso das Organizações da Marinha do Brasil. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 131 - 142, maio/ago. 2014.

SOUZA, Flavio Sérgio Rezende Nunes. **A integração entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária no setor público: o caso das organizações da**

Marinha. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração) Rio de Janeiro. 2013. Fundação Getúlio Vargas.

STEWART, J. The meaning of strategy in the public sector. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 4, p. 16–21, 2004.

STEWART, R.A.; MOHAMED, S.; DAET, R. Strategic implementation of IT/IS projects in construction: a case study. **Automation in Construction**. Vol. 11, n. 6, p. 681-694, fev., 2002.

TEECE, David J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, v. 28, n. 13, p. 1319-1350, 2007.

TONDOLO, V. A. G.; BITENCOURT, C. C. Compreendendo as Capacidades Dinâmicas a Partir de Seus Antecedentes, Processos e Resultados. **Brazilian Business Review**, v. 11, n. 51, p. 124–147, 2014.

VIANA, Nelson Corrêa. Orçamento público: modelos, desafios e crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, v. 18, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2014.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; SANTOS, Maria Angélica Borges dos. Contingenciamento do pagamento de despesas e restos a pagar no orçamento federal do SUS. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 731-739, ago. 2018.

VIVIAN, Bárbara Baum. **Uma análise dos resultados do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), referente ao período de 2011 a 2015. 2018.** 88 f. Dissertação de Mestrado. UFRGS, Faculdade de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2018. p. 11-22.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Ana Thorell; revisão Técnica Cláudio Damacena. – 4. ed.- Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAPPELLINI, M. B.; FEUERSCHUTTE, M. B. O uso da triangulação na pesquisa científica Brasileira em administração. **Revista de Administração: Ensino e Pesquisa**, v.16, n.2, p. 241 - 273: Rio de Janeiro, 2015.

APÊNDICE A – PROTOCOLO DO CASO

Parte 1: Visão geral do projeto do Estudo de Caso:

1. Objetivos:
 - a) Investigar as variações do orçamento e o processo de alocação de recursos para a execução das estratégias da Universidade Federal do Rio Grande;
 - b) Identificar, à luz da teoria das Capacidades Dinâmicas, as consequências das variações financeiras na execução das estratégias organizacionais;
 - c) Propor ações que possam desenvolver capacidades para auxiliar a execução das estratégias da IFES.

2. Questão de Estudo:

“Quais são as consequências das variações do orçamento na execução dos objetivos estratégicos de uma IFES?”.

3. Definição do tipo de caso: estudo de caso único.

4. Definição da unidade de análise: Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

Parte 2: Plano de coleta de dados:

1. Definição do caso e das formas de coleta de dados:
 - a) Entrevistas semiestruturadas com roteiro pré-determinado com gestores e ex-gestores que atuaram no período de 2011 a 2017;
 - b) Análise dos relatórios dos planos de ação de 2011 a 2017.

Parte 3: Plano de análise do caso:

Análise de conteúdo: foi utilizado o modelo adaptado dos indicadores levantados pela pesquisadora Kretschmer (2017). Apesar das categorias de análise, das dimensões das capacidades dinâmicas, terem sido estabelecidas à priori, estas foram interpretadas, pela autora, de acordo com as análises dos documentos e entrevistas.

CATEGORIAS	SUB CATEGORIA	ASPECTOS OBSERVÁVEIS	REFERÊNCIAS
Fatos relevantes	Variação orçamentária positiva	Foram identificados elementos capazes de demonstrar os dois momentos de variação orçamentária através da percepção da Gestão manifestada nos relatos dos entrevistados e das dificuldades/facilidades na implementação das estratégias através da análise dos relatórios dos planos de ação.	-
	Variação orçamentária negativa		
Capacidades Dinâmicas	Detectar e moldar oportunidades	Investimentos em P&D; geração de base externa de pesquisas; aquisição de conhecimentos; desenvolvimento de rotinas de criação de conhecimentos; monitoramento das variações do ambiente externo e interno; desenvolvimento de novos processos.	Eisenhardt e Martin (2000); Teece (2007); Teece (2012); Zahra e George (2002); Zollo e Winter (2002).
	Apreender as oportunidades	Desenvolvimento de produtos, processos e serviços; criação, ajuste e aprimoramento dos modelos de negócio; aquisição de novas tecnologias; decisões estratégicas; transformação de rotinas; assimilação de conhecimentos.	
	Gerenciar ameaças e transformar	Descentralização e gestão colaborativa; governança; coespecialização; flexibilidade e capacidade de resposta; gestão do conhecimento (exploração, compartilhamento, codificação); redes de colaboração; adaptação de recursos.	

Fonte: Adaptado de Kretschmer (2017).

APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS¹

- 1) Como gestor, o que acredita que afeta positiva ou negativamente a execução das estratégias da Instituição ou da unidade que és responsável?
 - a. Como os aspectos econômicos, sociais, políticos e legislativos no qual a FURG está inserida afetam a implementação das estratégias que foram formuladas?
 - b. Como a maneira de formular as estratégias afeta a implementação das estratégias?
 - c. Como os espaços formais (comitês, comissões, conselhos) e informais da instituição afetam a implementação das suas estratégias? (Aspectos culturais)
 - d. Como acontece a definição das ações a serem executadas depois de estabelecidas as estratégias? (Consenso ou conflito)
 - e. Como os líderes da instituição atuam nesse processo? (Qualificação da liderança)
 - f. Como a comunicação sobre a implementação da estratégia é feita?
 - g. Como os responsáveis pela implementação são cobrados?
 - h. Como a implementação das estratégias da instituição são afetadas pelo:
 - tempo curto ou longo demais estabelecido para a sua implementação;
 - **presença ou não de recursos financeiros;**
 - quantidade e qualificação das pessoas da instituição;
 - é facilitada ou não pela presença de ferramentas de gestão
 - i. Como você aprende a implementar as estratégias?
 - j. Como as questões éticas, de motivação e de comprometimento dos servidores influenciam na implementação das estratégias formuladas pela instituição?
- 2) Como é realizado o acompanhamento das estratégias que foram formuladas no que tange a sua execução?
 - a. instituição utiliza indicadores de desempenho?
 - b. A instituição avalia o desempenho das metas estabelecidas? (Sistemas de recompensas)
 - c. Como é realizada a análise das ações traçadas nos objetivos estratégicos?
 - d. O que é realizado após esta análise? (Retroalimentação de informações)

¹ Nota: Este instrumento foi ao mesmo tempo utilizado em outra pesquisa da área de estratégia sendo aproveitado nesta pesquisa para identificação das consequências das variações financeiras na execução da estratégias desta Organização.

e. Esta análise contribui para traçar novas estratégias? (Avaliação é utilizada para traçar estratégias).