

CLEBER ROBERTO SOUZA

**GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS PÚBLICOS:
SUPERAÇÃO DE LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO PRINCÍPIO DA
ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título *de Magister Scientiae*.

FLORESTAL
MINAS GERAIS – BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal
de Viçosa - Câmpus Florestal**

T

S729g
2016 Souza, Cleber Roberto, 1984-
Gestão estratégica dos recursos públicos : superação de
limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária
ao planejamento estratégico nas instituições federais / Cleber
Roberto Souza. – Rio Paranaíba, MG, 2016.
vii, 99f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Leonardo Pinheiro Deboçã.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.83-90.

1. Planejamento estratégico. 2. Orçamento público.
3. Universidades e faculdades públicas. I. Universidade Federal
de Viçosa. Administração. Programa de Pós-graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22 ed. 658.4012

CLEBER ROBERTO SOUZA

**GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS PÚBLICOS:
SUPERAÇÃO DE LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO PRINCÍPIO DA
ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título *de Magister Scientiae*.

APROVADO: 01 de setembro de 2016.

Antônio João Hocayen da Silva

Fábio André Teixeira
(Coorientador)

Leonardo Pinheiro Deboça
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida!

Aos meus pais, Sebastião e Marly, pela infinita sabedoria.

À minha família: Anamaria, Brisa e Serena, por compreender meus momentos de ausência.

Ao meu orientador Leonardo Deboça e os coorientadores, pelo apoio.

Aos amigos do PROFIAP Florestal por compartilharem suas experiências de vida.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	V
RESUMO.....	VI
ABSTRACT.....	VII
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 O problema.....	4
1.2 Objetivos.....	5
1.3 Justificativa.....	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1 Gestão em organizações Públicas.....	9
2.2 Gestão Estratégica e Planejamento Estratégico.....	13
2.3 Gestão Estratégica e Planejamento Estratégico em organizações Públicas.....	15
2.4 Orçamento público, princípio da anualidade e seus impactos sobre a gestão estratégica das organizações públicas no longo prazo.....	19
2.5 Estado da Arte em Pesquisas sobre Planejamento Estratégico em Organizações Públicas.....	23
3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS.....	32
3.1 Classificação da pesquisa.....	32
3.2 Procedimentos e instrumentos de coleta de dados.....	33
3.3 Tratamento dos dados.....	34
3.4 Critérios da qualidade do projeto.....	35
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	37
4.1 O caso e o campo empírico.....	37
4.2 Considerações sobre a Gestão da organização Pública IFNMG.....	41
4.3 Considerações sobre o Planejamento Estratégico no IFNMG.....	45
4.4 Considerações sobre o Orçamento Público no IFNMG.....	53
4.5 Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no Planejamento Estratégico do IFNMG.....	59
4.6 Dificuldades enfrentadas para elaborar e executar o orçamento no IFNMG.....	63
4.7 Análise das alternativas propostas pelos gestores do IFNMG para executar o orçamento público e consolidar as ações do Planejamento Estratégico.....	68

5 CONCLUSÕES.....	78
6 REFERÊNCIAS.....	83
7 APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS.....	91
8 APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	94
9 APÊNDICE C – PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO.....	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Planejamento Estratégico e a formulação de políticas públicas...	24
Quadro 2: O ensino do Planejamento Estratégico.....	25
Quadro 3: Elaboração e Implementação do Planejamento Estratégico.....	26
Quadro 4: Avaliação do Planejamento Estratégico.....	28
Quadro 5: Alinhamento Estratégico.....	30
Quadro 6: Intensidade dos Modelos de Gestão observada pelos entrevistados.....	41
Quadro 7: Percepção da eficiência do IFNMG observada pelos entrevistados.....	45
Quadro 8: Percepção da aplicação do Planejamento Estratégico.....	48
Quadro 9: Principais fatores que dificultam a implementação do Planejamento Estratégico.....	50
Quadro 10: Percepção sobre a influência do princípio da anualidade sobre o PE.....	57
Quadro 11: Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no Planejamento Estratégico citadas nos Relatórios de Gestão 2010-2014.....	59
Quadro 12: Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no Planejamento Estratégico citadas pelos entrevistados.....	60
Quadro 13: Categorias e Subcategorias referente às dificuldades para executar o orçamento público.....	65
Quadro 14: Distribuição das classes temáticas, categorias temáticas, subcategorias referente as alternativas para aprimorar a execução do orçamento e o PE.....	68

RESUMO

SOUZA, Cleber Roberto, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2016. **Gestão estratégica dos recursos públicos: superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao Planejamento Estratégico nas instituições federais**. Orientador: Dr. Leonardo Pinheiro Deboçã. Coorientadores: Fábio André Teixeira e Telma Regina da Costa G. Barbosa.

A preocupação básica deste estudo é explorar a relação entre o orçamento público e o Planejamento Estratégico no contexto de uma organização pública. O objetivo é compreender as dificuldades que os gestores enfrentam para executar o orçamento público e, assim, consolidar o planejamento estratégico da organização, considerando as limitações impostas pelo princípio da anualidade. Uma vez que o princípio da anualidade orçamentária não permite que o órgão poupe e utilize seu recurso no ano seguinte, eventuais falhas externas ou internas que ocorram durante o ano podem fazer com que os órgãos públicos não executem a despesa prevista no orçamento e, por conseguinte, o recurso orçamentário volte para o cofre do governo central e as ações do planejamento estratégico fiquem prejudicadas. A escolha metodológica foi o estudo de caso único, realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Norte de Minas Gerais (IFNMG), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Os resultados da pesquisa apontaram que o princípio da anualidade orçamentária, embora afete a execução do orçamento público, não se apresenta como limitador para a consecução do Planejamento Estratégico da organização estudada. Foi possível notar que alguns campi utilizam soluções tais como a antecipação de compras do exercício seguinte e o uso do pregão SRP para driblar as dificuldades do princípio da anualidade, cabendo à organização uniformizar o uso dessas práticas em todas as suas unidades.

ABSTRACT

SOUZA, Cleber Roberto, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, September 2016. **Strategic management of public resources: overcoming limitations imposed by the principle of budget annuality the Strategic Planning in federal institutions.** Adviser: Dr. Leonardo Pinheiro Deboçã; co-advisers: Fábio André Teixeira and Telma Regina da Costa G. Barbosa.

The primary concern of this study is to explore the relationship between the public budget and strategic planning in the context of a public organization. The goal is to understand the difficulties that managers face to run the public budget and thus consolidate the strategic planning of the organization, considering the limitations imposed by the principle of annuality. Once the principle of budget annuality does not allow the public agencies save and use his resource the following year, any external or internal failures occurring during the year can make public agencies do not perform the budgeted expenditure and therefore the budget resource back to the central government safe and actions of the strategic planning become impaired. The methodological choice was the single case study, carried out at the Federal Institute of Education, Science and Technology North of Minas Gerais (IFNMG), a federal agency linked to the Ministry of Education (MEC). The search results indicated that the principle of budget annuality, although affect the execution of the public budget is not presented as limiting to the achievement of the Strategic Planning of the organization studied. It observed that some campuses use solutions such as anticipation of the purchases of following year and the use of SRP trading to circumvent the difficulties of the principle of annuality, while the institution to standardize the use of these practices in all its units.

1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas brasileiras vêm adotando, nas últimas décadas, segundo Bresser-Pereira (1999), algumas práticas de gestão utilizadas na iniciativa privada como forma de implantar o modelo da administração gerencial (administração do Estado moderno com orientação para resultados) na busca de melhoria do atendimento ao cidadão através da prestação de serviços com excelência.

Nesse modelo, busca-se combater a ineficiência estrutural causada pelas disfunções da administração pública burocrática. Tamanha a necessidade de melhorar a gestão das organizações públicas que a eficiência foi incluída na Constituição Federal, através de emenda constitucional em 1998, como princípio a ser seguido por elas.

Segundo Certo (2010, p. 60) “uma organização eficiente é aquela que, para atingir seus objetivos, desperdiça poucos recursos”. E nesse sentido, o Planejamento Estratégico, ferramenta importada da iniciativa privada, contribui para ajustamento da quantidade adequada de tempo e recursos a serem empregados nas atividades organizacionais (KLUYVER, 2010).

Nas organizações privadas e públicas, o Planejamento Estratégico é o instrumento utilizado para racionalizar o processo estratégico nas organizações e permitir o planejamento dos recursos a longo prazo. O Planejamento Estratégico (PE) tem sido objeto de estudo por várias décadas dentro da administração empresarial. Vários estudos têm tratado sobre a temática nas últimas décadas desde Ansoff (1965), passando por Porter (1980), Mintzberg (1994), Certo (2010) e Sertek (2012), deixando evidente que o tema continua atual na gestão de empresas.

O Planejamento Estratégico formal, não está livre de críticas, bem como outras ferramentas de gestão. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 355), chegaram a anunciar sua queda: “Precisamos de boa prática, não de teoria organizada”, devido a alguns problemas identificados no modelo como a falta de flexibilidade, a incapacidade de prever o curso do ambiente empresarial, a desconexão entre planejamento e ação e a incapacidade de traduzir pensamentos em planos.

Porém, como as organizações públicas, em especial as organizações de ensino, tendem a ser altamente burocratizadas, o PE formal é bem-visto nessas organizações, seja devido ao seu caráter prescritivo e racional, seja para atingir os resultados propostos pela administração pública gerencial.

Se no longo prazo as organizações públicas podem contar com o Planejamento Estratégico, no curto prazo, elas têm que observar o disposto no princípio da anualidade do orçamento.

O princípio da anualidade orçamentária é a delimitação da execução do orçamento público para o período de um ano, ou seja, “o exercício orçamentário deverá ser realizado e previsto para período de um ano ao qual a previsão de receitas e a fixação das despesas registradas na LOA [Lei Orçamentária Anual] se referir” (MACHADO, 2015, p. 27).

De acordo com esse princípio, o orçamento será executado dentro do ano civil no caso do Brasil, 1º de janeiro a 31 de dezembro, devendo ser elaborado no ano imediatamente anterior a sua execução. Baseado nesse princípio, o governo arrecada as receitas no ano enquanto executa as despesas fixadas no orçamento (BRASIL, 1964).

É nesse ponto em que as organizações públicas enfrentam um dilema: uma vez que o princípio da anualidade orçamentária não permite que o órgão poupe e utilize seu recurso no ano seguinte, eventuais falhas externas ou internas que ocorram durante o ano – como atraso na liberação do recurso por parte do órgão central, greve no serviço público, problemas ocorridos durante o processo licitatório ou durante a execução do contrato – podem fazer com que os órgãos não executem a despesa prevista no orçamento e, por conseguinte, o recurso orçamentário volte para o cofre do governo central e as ações do Planejamento Estratégico fiquem prejudicadas.

Segundo Ribeiro (2010), a obediência a esse princípio pode acarretar uma preocupação exclusiva no curto prazo, aumentar as chances de interrupção de projetos e até comprometer obras públicas, já que muitos gestores acabam realizando gastos desenfreados do recurso para o dinheiro não voltar.

Como resultado, as ações traçadas no Planejamento Estratégico da organização podem ficar comprometidas, já que o saldo do recurso não retorna acumulado no exercício financeiro seguinte.

Diante desse quadro, pretende-se abordar, com presente estudo, o tema do Planejamento Estratégico e do orçamento público, no que diz respeito às limitações decorrentes do princípio da anualidade do orçamento público que determina a devolução do recurso financeiro ao final do exercício e não permite a geração de poupança para uso no ano seguinte.

O foco recairá sobre as limitações que uma organização pública enfrenta para a execução de seu orçamento e como ela faz para superá-las. Para isso, realizar-se-á o estudo de caso sobre uma organização federal de ensino técnico e tecnológico.

O campo empírico escolhido para a pesquisa de campo é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Norte de Minas Gerais (IFNMG), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e que oferece cursos em várias modalidades de ensino, desde cursos de formação inicial e continuada até pós-graduação *stricto sensu*.

A escolha deu-se por conveniência visto que o pesquisador atua na organização a mais de cinco anos e possui facilidade de acesso a documentos e pessoas e, principalmente, pela observação de constantes devoluções de recursos orçamentários por parte da organização do período de 2010 a 2014, bem como a realidade multicampi presente na organização, que gera maior esforço de coordenação.

Portanto, apesar da busca da eficiência valorizada pela administração gerencial e da utilização do Planejamento Estratégico como ferramenta para alcançá-la, o princípio da anualidade impõe que os recursos públicos sejam utilizados dentro do exercício financeiro a que se destina. Assim, busca-se, com este estudo, compreender as limitações que as organizações públicas enfrentam para realizar o orçamento e implementar o Planejamento Estratégico.

Feita essas considerações, a seguir, serão apresentados o problema a ser investigado, seguido do objetivo geral e dos objetivos específicos e, por fim, a justificativa da pesquisa.

1.1 O problema

O Planejamento Estratégico deve manter estreita sintonia com o processo de orçamentação, visto que algumas ações estratégicas podem demandar expressiva parcela do orçamento da organização.

Segundo Cunha (1999), existe o predomínio da visão do orçamento público como obrigação de atender à legislação sobre o seu verdadeiro papel de instrumento de gestão.

Conforme sustentam Souza e Cunha (2012, p. 132), “na administração pública, o orçamento é um crítico instrumento para a implementação da visão estratégica nas organizações”.

Tamanha a importância a ser dada para a questão do Planejamento Estratégico e do orçamento público, que foi proposto um sistema de *dual budgeting* no qual deveria haver dois orçamentos distintos: um para os objetivos estratégicos e outro para o orçamento operacional (JOYCE, 1999).

Nos estudos realizados na Marinha do Brasil, Souza e Cunha (2012) concluíram que esse processo de integração entre Planejamento Estratégico e orçamento sofre influência negativa dos fatores: dissociação entre planejamento e execução, restrições orçamentárias e o contingenciamento, deficiência na comunicação da estratégia, influência da gestão operacional em ignorar o Planejamento Estratégico, e falhas na formulação do Planejamento Estratégico.

No mesmo sentido, Chaer (2010) apresenta algumas barreiras na implantação do Planejamento Estratégico. Segundo a autora, a não vinculação do orçamento à estratégia (78% dos casos); a não vinculação de incentivos e remuneração para as pessoas envolvidas com a estratégia (75% dos casos); a falta de mecanismos de monitoramento e controle eficazes (68% dos casos); e, a não compreensão da visão de futuro pelo nível operacional (95% dos casos), são as principais barreiras encontradas.

Corroborando com o exposto, Ramos (2012) aponta as principais dificuldades encontradas em seu estudo para efetivação do Planejamento Estratégico em uma organização pública como sendo a falta de integração entre orçamento público e Planejamento Estratégico, a falta de servidores

qualificados, o improviso diário, a falta de instrumentos de avaliação e controle, bem como a falta de participação na elaboração do Planejamento Estratégico e do orçamento público.

Olhando mais estreitamente sobre a falta de integração entre o Planejamento Estratégico e o orçamento, estudos identificaram algumas causas da não integração.

O estudo de Ribeiro (2011) apontou duas causas da não integração, sendo a rotatividade da alta gestão, cujo mandato de dois anos prejudica a execução de ações no longo prazo, e a falta de integração entre as áreas da organização no processo de elaboração e acompanhamento do Planejamento Estratégico.

Em outro estudo, realizado por Lima (2012) em uma organização pública, também concluiu-se pela falta de integração entre o orçamento público e o Planejamento Estratégico. As causas identificadas foram a falta de conhecimento dos gestores sobre o Planejamento Estratégico vigente e a falta de indicadores de gestão para a organização. O estudo também verificou que a organização pouco utiliza o orçamento como instrumento de gestão.

Diante desse quadro, nota-se que a execução do orçamento público é essencial para a consecução do Planejamento Estratégico, e, partindo dos pressupostos que a não vinculação do orçamento ao Planejamento Estratégico esteja relacionada à dificuldade de execução do orçamento, e, que a parcela do orçamento que não foi executada no ano vigente não retorna para a organização pública no ano seguinte (não poupança) em virtude do princípio da anualidade orçamentária, expõe-se o seguinte problema:

Quais as dificuldades enfrentadas pelos gestores do IFNMG para a execução do orçamento público e a consolidação das ações pertinentes ao planejamento estratégico da organização?

1.2 Objetivos

Para que se solucione o problema acima, são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos que se pretende alcançar com a pesquisa.

O objetivo geral deste estudo é: Compreender as dificuldades que os gestores enfrentam para executar o orçamento público e, assim, consolidar o Planejamento Estratégico da organização, visto as limitações impostas pelo princípio da anualidade.

Já os objetivos específicos são:

a) Caracterizar a Administração Pública sob a ótica dos gestores do IFNMG;

b) Verificar a importância e aplicabilidade do Planejamento Estratégico para uma organização pública federal de ensino;

c) Discutir o orçamento público e as decorrências do princípio da anualidade orçamentária sobre a gestão estratégica das organizações públicas;

d) Levantar as limitações encontradas pelos gestores públicos na execução do orçamento público; e,

e) Analisar as ações, práticas e ferramentas que os gestores utilizam como alternativa para executar o orçamento público e consolidar as ações do Planejamento Estratégico.

1.3 Justificativa

Segundo Souza e Cunha (2014), os estudos sobre o Planejamento Estratégico – e seu condicionante: o orçamento público – se justificam pela crescente demanda de serviços públicos e pelo aumento da complexidade das organizações públicas, que passam a utilizar ferramentas da iniciativa privada para conseguir atender a essa demanda.

Outro fator que justifica o estudo é a escassez de recursos públicos. Para obter melhores resultados, os gestores precisam superar o obstáculo da limitação de recursos de forma a alocar os recursos de maneira eficiente (LIMA, 2012).

Contudo, observou-se, na análise preliminar dos documentos, que mais de um quarto do orçamento da organização estudada neste trabalho foi

devolvido entre o período de 2010 a 2014 (excluindo-se gastos com pessoal). Também observou-se que quase R\$ 1,5 milhão de materiais permanentes (máquinas, móveis e equipamentos) adquiridos não estavam em utilização no final de 2015. Essas evidências podem revelar alguma dificuldade na gestão do orçamento público por parte do IFNMG.

Estudo do Ministério do Planejamento identificou algumas restrições que dificultaram no alcance dos resultados previstos para suas ações como: o contingenciamento e atrasos na liberação de recursos, a dificuldade para realizar licitações e convênios e a insuficiência de pessoal (BRASIL, 2005).

Neste sentido, é importante destacar que os estudos de Ribeiro (2010), sinalizaram um forte vínculo entre a anualidade orçamentária e a aplicação eficiente dos gastos públicos.

Para auxiliar as organizações a alcançar seus resultados, em 2009, o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2011) lançou o Programa de Eficiência dos Gastos (PEG) como o objetivo de promover um gasto público mais racional e com maior qualidade, além de eliminar o desperdício. A intenção do órgão é mostrar aos gestores públicos que existem meios para melhorar a gestão das organizações públicas por meio da execução orçamentária.

Outra justificativa para esse estudo é a necessidade de integração do orçamento público com o Planejamento Estratégico, que também figura como problema nas organizações públicas, ora decorrente de problemas no Planejamento Estratégico (CHAER, 2010; SOUZA; CUNHA, 2012), ora decorrente de problemas no orçamento (RIBEIRO, 2011; LIMA, 2012).

Registra-se ainda, que a produção acadêmica e literária acerca do tema Planejamento Estratégico em organizações públicas é baixa em relação àquelas sobre empresas privadas, ressaltando a necessidade de aprofundar os estudos dessa temática (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Dessa forma, acredita-se que o trabalho se justifica, pois poderá contribuir para que as organizações públicas explorem as vantagens advindas do Planejamento Estratégico, modernizando sua gestão e atuando de forma eficiente, ao mesmo tempo em que busca superar as possíveis barreiras geradas pelo princípio da anualidade orçamentária através da

análise das dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos, proposta por este estudo.

Acredita-se ainda que a pesquisa possa reduzir parte da lacuna acerca da relação entre o Planejamento Estratégico e o orçamento nas organizações públicas federais de ensino.

E ainda, as organizações e a sociedade também poderão ser beneficiadas com os resultados da pesquisa, haja vista que reformas políticas podem surgir tentando completar as lacunas apresentadas na legislação atual, tornando os serviços públicos mais efetivos na prestação do serviço à comunidade, contribuindo para combater o desperdício e a má aplicação de verba pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No referencial teórico deste trabalho, busca-se trazer as contribuições pertinentes ao entendimento das temáticas da gestão de organizações públicas, do Planejamento Estratégico e do Orçamento Público. Sendo assim, dividiu-se o referencial em cinco seções. A primeira seção trata da gestão em organizações públicas abordando sua evolução, passando do patrimonialismo para a burocracia e desta para o gerencialismo e sua busca pela eficiência.

A segunda seção trata do Planejamento Estratégico, como ele é e suas vantagens para as organizações que o utiliza. Na terceira seção, busca-se apresentar o Planejamento Estratégico nas organizações públicas, ou seja, seu uso específico no setor público. A quarta seção apresenta a questão orçamento público, sua origem, além do princípio da anualidade e sua implicação na gestão estratégica das organizações públicas. Por fim, a quinta seção, o estado da arte, apresenta, de forma sintética, algumas pesquisas na área do Planejamento Estratégico nas organizações públicas.

2.1 Gestão em organizações Públicas

A forma de gerir as organizações públicas evoluiu consideravelmente ao longo das décadas. Hoje existe uma tendência de aproveitar as ferramentas da administração privada aplicando-as ao setor público a fim de tornar as organizações públicas mais eficientes. Para entender essa evolução será apresentado os modelos de gestão da administração pública.

A administração pública é caracterizada por três modelos distintos de gestão, a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial.

De acordo com Martins (2007), o modelo patrimonialista de gestão da administração pública foi herdado culturalmente no Brasil pelos seus colonizadores portugueses.

O termo patrimonialismo é traduzido como a apropriação do bem público pelo privado (RAMOS, 1983). Isto é, o patrimônio do rei não é

separado do patrimônio público, o que, de acordo com Costin (2010, p. 31), ocorreria uma “clara confusão de público e privado”.

O modelo de administração patrimonialista está ancorado na pessoalidade, no interesse privado em detrimento do interesse público, nas relações de proteção, na dominação patriarcal, no clientelismo, no favoritismo e no improvisado (FILIPPIM; ROSSETTO; ROSSETTO, 2010).

Não obstante todos os esforços para melhorar a administração pública, o patrimonialismo continua presente no país (ABRUCIO, 2007). Segundo Capobianco *et al.* (2013), “essa herança, herdada da Velha República, tem consequências prejudiciais internamente à administração pública e compromete a qualidade e a quantidade dos serviços ofertados à população”.

A implantação da administração pública burocrática, ocorrida na década de 1930, foi a primeira mudança no sentido de modernar a administração pública brasileira com o intuito de profissionalizá-la e superar o modelo patrimonialista (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Essa modernização recaiu sobre as atividades-meio da administração (seu funcionamento), ignorando as atividades-fim naquele momento (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

Segundo Bresser-Pereira (2009), a administração burocrática, apoiando-se no modelo burocrático weberiano, surgiu como forma de aumentar a eficiência, reduzir o nepotismo e eliminar a corrupção da administração pública através da racionalização.

O modelo de administração pública burocrática desenha normas de funcionamento interno e estabelece formas de bloquear as influências externas, buscando fazer uma separação clara entre administração e política (SALM; MENEGASSO, 2009).

Segundo Costin (2010), o modelo de administração burocrática apoia-se em princípios como a impessoalidade (o que interessa são as normas e não as pessoas), o formalismo (o improvisado é substituído por regras codificadas), a hierarquização (as decisões são tomadas ao longo da cadeia de comando) e o rígido controle dos meios (controle concomitante sobre os procedimentos adotados pelos gestores) para alcançar a eficiência e evitar a influência de fatores externos.

Com a crescente demanda da sociedade por serviços sociais tais como, saúde, educação, previdência e assistência social, o modelo de administração burocrática mostrou-se inadequado, levando os países a adotar o modelo gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Desse modo, surge a segunda mudança buscando a modernização da máquina pública, acontecida no Brasil na década de 1990, que, de acordo com Bresser-Pereira (2007), teve o objetivo de tornar a administração pública eficiente: a administração pública gerencial.

A administração pública gerencial é uma forma de administrar o Estado moderno com foco e orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, e que surgiu como solução para a crise fiscal por que vários países passavam a partir da década de 1960 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Martins *et al.* (2013), o modelo da administração pública gerencial apresenta como características: flexibilidade, descentralização administrativo-financeiro, autonomia das agências e departamentos, delegação de poder, pressupostos da confiança limitada, administração por objetivos, competição administrada, ênfase na criatividade, maximização da eficiência, redução de custos, avaliação técnica do custo-benefício, participação dos agentes sociais no controle dos resultados e foco na qualidade do serviço.

A utilização de práticas de gestão do setor privado com o objetivo de modernização da administração pública teve início na Inglaterra e nos Estados Unidos e ficou conhecida como Nova Gestão Pública. Segundo Bresser-Pereira (1999, p. 16) os benefícios gerados pela administração gerencial são:

A redução de quadros, o fim da estabilidade, o teto salarial [...] maior papel para as organizações públicas não-estatais, aumento da eficiência, foco no cliente-cidadão, nova política de recursos humanos, nova política de concursos públicos.

De acordo com Abrucio (2007), observou-se cinco movimentos importantes emergidos a partir da administração gerencial: o avanço na questão fiscal com a aprovação da lei de responsabilidade fiscal, lei complementar nº 101/2.000; a agilidade nas políticas públicas e a participação social nas ações dos governos estaduais e municipais; criação

de mecanismos de avaliação e controle social nas ações sociais; integração das áreas em torno do Plano Plurianual (PPA) e do incentivo ao planejamento; e, a maior transparência pública decorrente da disseminação do governo eletrônico.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o modelo gerencial parte da estratégia de redução dos gastos públicos e na tentativa de tornar o Estado mais eficiente.

Como a norma constitucional não trazia explicitamente a exigência da eficiência, foi necessário a alteração do texto da carta magna. Após a emenda constitucional nº 19, de 1998, o princípio da eficiência ficou incluído no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que traz os princípios que devem ser seguidos por todos os poderes e entes da administração pública.

Segundo Modesto (2001) define o princípio da eficiência como sendo uma “exigência jurídica, imposta [...] aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público”.

De acordo com o Guia referencial para medição de desempenho do Ministério do Planejamento, eficiência é:

a relação entre os produtos/serviços gerados (outputs) com os insumos empregados, usualmente sob a forma de custos ou produtividade. Por exemplo: Uma campanha de vacinação será mais eficiente quanto menor for o custo, ou seja, quanto menor for o custo da campanha, mantendo-se os objetivos propostos (BRASIL, 2009, p. 19).

A eficiência de uma organização está atrelada ao baixo desperdício de recursos para atender seus objetivos (CERTO, 2010). Segundo Kluyver (2010, p. 17) o Planejamento Estratégico “garante que a quantidade requerida de tempo e recursos seja alocada ao processo”.

Nesse caso, o Planejamento Estratégico se mostrou adequado para contribuir nessa tarefa. Desse modo, a próxima seção apresentará a ferramenta e suas vantagens.

2.2 Gestão Estratégica e Planejamento Estratégico

O Planejamento estratégico, que é uma ferramenta da administração disponível para que as empresas melhorem seus resultados por meio da tomada de decisão racional, se tornou “uma obsessão” (MINTZBERG, 2004, p. 21) nas empresas após os anos de 1960 e passou a ser utilizado expressivamente desde então.

Para Martins *et al.* (2012, p. 18), o Planejamento Estratégico é um “processo racional de operacionalização da estratégia que está relacionada com a criatividade. O Planejamento Estratégico são os passos que devem ser realizados para atingir um objetivo”.

Nesse mesmo sentido, Mintzberg (2004) afirma que o Planejamento Estratégico deve ser visto como uma tentativa de formalização da estratégia, ou de suas partes, e não deve ser confundido com a estratégia em si.

Para compreender os componentes do Planejamento estratégico, seguem detalhadas as etapas prescritas por Certo (2010).

A primeira etapa é analisar o ambiente, tanto interno quanto externo, a empresa busca identificar os fatores que possam se transformar em oportunidades, bem como aqueles que oferecem risco a ela. Nesse caso, o ambiente pode ser dividido em três segmentos: o ambiente geral, composto pelos aspectos sociais, econômicos, políticos e tecnológicos; o ambiente operacional, composto pelos aspectos fornecedores, internacional, concorrência, clientes e mão de obra; e o ambiente interno, composto por aspectos organizacionais, de marketing, financeiros, pessoal e produção (CERTO, 2010).

Na segunda etapa, estabelecimento de diretrizes organizacionais, são definidos dois componentes que determinam o rumo da organização: a missão, que é a razão de ser da empresa e os objetivos organizacionais, que são os desejos concretos que ela possui. Nessa etapa também são estabelecidas as metas para a realização desses objetivos.

A terceira etapa é destinada à formulação de estratégias. Nela são traçadas o curso das ações que levarão a empresa a atingir seus objetivos. Segundo Certo (2010), fora de regimes de monopólios, a principal

questão estratégica que as empresas consideram é como lidar com a concorrência de forma satisfatória.

Nessa etapa são usadas ferramentas como a Matriz de Crescimento da Participação criada pelo *Boston Consulting Group*, ou matriz BCG¹, que busca a distribuição dos negócios da empresa em relação ao crescimento do mercado e a sua participação neste, e a Análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças ou Análise SWOT² (CERTO, 2010).

A quarta etapa, implementação de estratégias, consiste em pôr em prática tudo aquilo que foi planejado previamente, para aproveitar os benefícios das estratégias delineadas. Entretanto, o gestor deve ter em mente que existem questões importantes que devem ser analisadas antes da implantação como: quais mudanças na estrutura serão necessárias; quais impactos a cultura organizacional sofrerá; quais caminhos a implementação pode seguir; e quais conhecimentos e competências serão necessários para implementar a estratégia.

A última etapa é o controle estratégico. Nela, os componentes essenciais do Planejamento Estratégico são monitorados para que a organização mantenha o foco sobre seus objetivos e metas e faça as correções necessárias caso ocorra desvio da rota traçada. Aqui são combinados elementos de auditoria estratégica e sistema de informações como complementar ao processo de administração estratégica (CERTO, 2010).

De acordo com Silva e Gonçalves (2011) o Planejamento Estratégico carrega em si uma gama de benefícios para as organizações que o utiliza. Dentre os benefícios pode-se citar o estabelecimento do rumo para as ações principais da organização; definindo prazos e metas; acompanhando o desenvolvimento organizacional através do uso de indicadores desempenho; e provocando mudança na cultura organizacional.

¹A matriz BCG também conhecida como matriz de portfólio, identifica a posição dos produtos e serviços oferecidos pela instituição em quatro quadrantes, a saber: estrela (quando o produto é destaque), vaca leiteira (quando o produto já possui tradição no mercado), criança problema ou interrogação (quando há o lançamento do produto ou serviço) e o cachorro ou abacaxi (quando o produto não compatibiliza seus custos).

²A matriz SWOT ou análise SWOT, desenvolvida na década de 40 por Andrews é uma ferramenta que possibilita a organização a fazer uma análise interna de seus pontos fortes (strengths) e fracos (weaknesses), bem como de uma análise externa das oportunidades (opportunities) e ameaças (threats).

Ele também traz a possibilidade de aumentar a taxa de lucro; conseguir o engajamento dos funcionários na realização de metas no longo prazo; permitindo que a empresa se previna frente a movimentos súbitos da concorrência ou do ambiente externo (CERTO, 2010).

Outra vantagem, destacada por Kluyver (2010), refere-se à contribuição para estabelecer prioridades; integração e coordenação das atividades; e retorno adequado.

Assim, segundo Coelho e Ferreira (2010) ele acaba contribuindo para o desenvolvimento de vantagem competitiva; contribuindo também para melhorar a gestão em setores como finanças, planejamento e comunicação; permitindo conhecer o ambiente externo; proporcionando senso de direção; permitindo a organização agir proativamente no ambiente; e finalmente contribuindo para a motivação na superação de obstáculos.

E, por fim, de acordo com Brandão e Las Casas (2014) o Planejamento estratégico contribui ao gerar o autoconhecimento através da análise dos pontos fortes e fracos; e possibilitar um maior retorno sobre o investimento.

2.3 Gestão Estratégica e Planejamento Estratégico em organizações Públicas

Segundo Jesus e Pacheco (2009), o uso do Planejamento Estratégico nas organizações públicas está estritamente relacionado com o modelo da administração pública gerencial.

Na esteira da Nova Gestão Pública, os estudos têm sido contundentes ao afirmar que o setor público necessita aprimorar sua gestão para atender com eficiência seu público-alvo e que o Planejamento Estratégico é o instrumento que pode viabilizar essa empreitada (DALLABONA; DIRKSEN; HÜBLER, 2004; WEINGARTNER; PEREIRA; BERNARDINI, 2013; PEPE; OLIVEIRA, 2013; CASTELLO BRANCO, 2014; ANDRADE; MARIA, 2015).

Todavia, ainda não existe um dispositivo legal obrigando as organizações públicas a usarem essa ferramenta. Uma pesquisa realizada pelo TCU constatou que apenas 53% das organizações públicas possuíam

Planejamento Estratégico, o que destaca a pouca “cultura de planejar estrategicamente suas ações e apenas reagem às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação” (Brasil, 2008, p. 4).

A boa notícia é que têm surgido estudos mostrando que o uso do Planejamento Estratégico nas organizações públicas tem crescido e avançado para os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e nas três esferas (federal, estadual e municipal).

Estas são algumas organizações públicas que já fazem o uso do Planejamento Estratégico: tribunais de contas, agências reguladoras, ministérios e organizações militares (SILVA; GONÇALVES, 2011), organizações de saúde (WEINGARTNER; PEREIRA; BERNARDINI, 2013), universidades federais (ESTRADA, 2001; ANDRADE; MARIA, 2015), poder judiciário (DALLABONA; DIRKSEN; HÜBLER, 2004), governos estaduais (ALMEIDA; CRUZ, 2002), órgãos estaduais e empresas públicas em regime de monopólio (PEPE; OLIVEIRA, 2013).

Os modelos mais utilizados nas organizações públicas para a implantação do Planejamento Estratégico são o *Balance Scorecard* – BSC e o Planejamento Estratégico Situacional – PES (PAULA; TANAKA; ARAUJO, 2010).

Segundo Kaplan e Norton (2000), o BSC é uma ferramenta para o Planejamento Estratégico que evoluiu de um modelo exclusivo de medição de desempenho para um modelo de gestão da estratégia. A ferramenta veio para suprir a lacuna de falta de conexão entre as estratégias organizacionais e o monitoramento dos planos e metas (PEPE; OLIVEIRA, 2013).

No modelo do BSC, os planos e metas são orientados por quatro perspectivas: a) A Financeira – apresenta os resultados tangíveis que traduzem a estratégia por meio de indicadores comuns como o lucro operacional e retorno sobre investimento, b) A de Clientes – foca sobre satisfação, retenção, crescimento e indicadores sobre a geração de valor para os clientes, c) A de processos – evidencia os processos-chave que estão diretamente relacionado à perspectiva Financeira e Cliente, d) A de Aprendizagem e Crescimento – recairá sobre as pessoas, os sistemas e o clima organizacional que apoia as perspectivas anteriores (KAPLAN, NORTON, 2008).

Para Paula, Tanaka e Araujo (2010), as principais desvantagens do BSC são, por um lado, que esta ferramenta não leva em consideração os atores envolvidos no planejamento estratégico e, por outro, seu caráter determinístico, visto que não disponibiliza cenários alternativos para o futuro da organização.

Já o Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi desenvolvido por Carlos Matus para ser utilizado essencialmente nas organizações públicas. De acordo com Silva (2006, p. 15 apud DALLABONA, DIRKSEN, HÜBLER, 2004, p. 8), o PES é:

[...] um método de planejamento estratégico formulado especificamente para a elaboração de planos de governo, de políticas públicas, e que nasceu no contexto específico da realidade social e política da América latina. Um planejamento administrativo aos moldes do PES pressupõe uma apreensão da realidade social e de suas demandas por uma apreciação situacional [...] por meio de identificação e análise de problemas, em um exercício democrático que integra os vários pontos de vista sobre determinada questão.

De acordo com Rieg e Araújo Filho (2002, p. 165), existem quatro momentos que ilustram a elaboração do PES. O primeiro momento explica como nasce e se desenvolve o problema e a realidade por intermédio da apreciação situacional. No segundo momento, são elaborados planos para atacar as causas do problema mediante operações. Nesse momento é concebido o plano por meio de apostas. Já no terceiro momento, analisa-se a viabilidade do plano ou verifica-se o modo de construir sua viabilidade. Aqui também é definido o que é possível por intermédio da análise estratégica. Por último, no quarto momento o problema é atacado na prática, realizando as operações planejadas, para isso, utiliza-se o cálculo, a ação e a correção no dia a dia.

Independente do modelo, a utilização do Planejamento Estratégico se torna vantajosa para as organizações públicas ao permitir que elas superem os problemas inerentes à sua área, como, por exemplo, a descontinuidade e a estabilidade dos empregados públicos. Segundo Castello Branco (2014), o Planejamento Estratégico contribui para maior integração dos níveis da organização e para retirar os servidores da zona de

conforme a qual estavam acostumados e que agora passam a ter metas a serem alcançadas.

No mesmo caminho, Almeida e Cruz (2002), afirmam que se o processo de elaboração do Planejamento Estratégico for realizado de forma integrada e democrática existem maiores chances de que os efeitos negativos da troca de gestores não afete a organização. Outra vantagem citada pelos autores é a de contribuir para que a organização pública não se distancie de sua missão mesmo em momentos de restrição de recursos financeiros.

O Planejamento Estratégico se mostra como uma vantajosa ferramenta para reduzir as interferências políticas que normalmente ocorrem em organizações públicas e que afetam negativamente seus resultados (PEPE; OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Andrade e Maria (2015), o Planejamento Estratégico é importante para que as organizações públicas gerenciem de maneira eficaz os recursos limitados. Lembrando que parcela expressiva do orçamento destas organizações vem definida na lei orçamentária, sendo seus esforços concentrados para gerir os recursos em prol de alcançar seus objetivos.

Apesar das vantagens supracitadas, a implantação de novas ferramentas nas organizações públicas, como o planejamento estratégico, não é tarefa fácil, pois se esbarra em várias dificuldades geradas pelo sistema público. Carvalho (1978 apud SANTOS, 2006, p. 23) cita as principais dificuldades como sendo:

[...] a falta de recursos humanos preparados para decisões de médio e longo prazos, a instabilidade política gerada pelas acirradas contradições de interesses, a visão imediatista dos governantes, a escassa visão política dos técnicos de planejamento e burocratismo dos sistemas administrativos, [...] rigidez das formulações teóricas para implantação do processo de planejamento.

Segundo Almeida e Cruz (2002), a obediência estrita ao princípio da legalidade funciona como limitador ao Planejamento Estratégico, uma vez que as soluções inéditas ou procedimentos simplificados e eficientes só podem ser implantadas caso encontre respaldo na lei.

Jesus e Pacheco (2009) concluíram em seus estudos que a falta de assinatura de Acordos de Resultados entre os membros participantes da elaboração do Planejamento Estratégico, a disputa pelo poder entre os setores e a desvinculação entre a visão e as metas estabelecidas são principais fatores que dificultam a implantação do Planejamento Estratégico nas organizações públicas.

Com o propósito de que o esforço da implantação do Planejamento Estratégico nas organizações públicas seja substancial e para que as dificuldades sejam superadas, Estrada (2001), recomenda que pontos importantes sejam observados antes e durante o processo. São eles: obter apoio total e irrestrito da alta cúpula, comunicar de forma ampla os objetivos, estratégias e metas, incentivar o uso constante do Planejamento Estratégico para orientar as atividades da organização e aprofundar os meios de avaliação e controle das atividades.

Outras recomendações para o sucesso do Planejamento Estratégico são que as compras estejam alinhadas às estratégias e que as atividades traçadas no PE sejam controladas e monitoradas, segundo Andrade e Maria (2015).

Importante ressaltar que, apesar de não haver dispositivo legal que obrigue as organizações públicas de usar o PE, é possível observar o número crescente de organizações públicas que estão fazendo uso dessa ferramenta.

Quando as organizações públicas encontram barreiras para implementar o Planejamento Estratégico, elas podem ficar impedidas de alcançar a eficiência nos serviços prestados. O principal entrave, e que será tratado na próxima seção, é a restrição imposta pelo princípio da anualidade do orçamento público.

2.4 Orçamento público, princípio da anualidade e seus impactos sobre a gestão estratégica das organizações públicas no longo prazo

Nesta seção, o foco passa para a questão do orçamento público, na qual se buscará entender o que é orçamento público, quais são os modelos de elaboração de orçamento tradicionalmente utilizados. Em

seguida, caminhará para o entendimento do princípio da anualidade e seus reflexos na gestão das organizações públicas.

Segundo Giacomoni (2010) o orçamento público é uma peça de planejamento na qual o poder público prevê o montante de receita a ser arrecada no exercício financeiro, bem como as despesas necessárias à realização das ações de manutenção e investimento do governo a serem realizadas no mesmo período.

Para Machado Jr. (1962, p. 5 apud GIACOMONI, 2010, p. 58), orçamento “é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

O orçamento público é um instrumento da moderna administração pública que prevê e autoriza as despesas do governo em um exercício financeiro e que está ligado diretamente ao “desenvolvimento dos princípios democráticos” do país (SILVA, 2004, p. 27).

Nas últimas décadas, surgiram novos modelos de elaboração de orçamento, alguns adaptados de empresas privadas, outros desenvolvidos para o próprio serviço público. Todos eles com o intuito de integrar as ações de planejamento e execução.

Dentre esses modelos, podemos citar o *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) ou Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, modelo americano que buscava agregar a análise do problema, sua solução, os objetivos governamentais, as soluções alternativas, bem como programas, projetos, metas, custos e formas de avaliação (GIACOMONI, 2010).

Outro modelo, o Orçamento Base Zero, ou orçamento por estratégia, permite que as ações governamentais “sejam analisadas e identificadas em pacotes de decisão” e não de forma incremental como nos modelos anteriores (SILVA, 2004, p. 72).

Silva (2004), afirma que o orçamento base zero tem as vantagens de concentrar na avaliação de objetivos, conjugar planejamento e elaboração orçamentária no mesmo processo, proporcionar a avaliação eficiente da aplicação dos recursos e potencializar a participação dos gestores no processo de planejamento das atividades.

No terceiro modelo, o Orçamento Programa, o planejamento, a programação e o orçamento são tidos em um sistema integrado de gerenciamento voltado para avaliar “os custos para a consecução das metas traçadas em comparação com os benefícios a serem esperados dos mesmos, e assim tornar possível o uso inteligente de recursos pelo setor público” (SILVA, 2004, p. 43).

Para Giacomoni (2010), esse modelo de orçamento está mais preocupado com os resultados concretos a serem alcançados do que os produtos decorrentes das ações públicas.

Na administração governamental, ainda que os produtos – bens e serviços produzidos ou providos pelo setor público – tenham relevância por princípio, o que realmente importa são os resultados alcançados em termos econômicos e sociais (GIACOMONI, 2010, p. 61).

No entanto, o autor esclarece que em menor ou maior grau, os avanços nos modelos de orçamento público se esbarram na falta de técnicos especializados para a sua operacionalização, dificuldades políticas ou a resistência interposta pela burocracia quando a eficácia de seus programas.

Se por um lado temos o surgimento de novos modelos de elaboração de orçamento público que focam sobre os resultados, por outro temos princípios presentes no processo de elaboração que limitam as ações em longo prazo por parte dos gestores públicos.

O processo de formulação do orçamento público deve seguir alguns princípios para que seja considerado válido. Para Giacomoni (2010), princípios são regras capazes de conferir consistência ao papel de controle orçamentário pelos responsáveis por sua verificação e aprovação.

Dentre os princípios, Silva (2004) cita o princípio da unidade, da exclusividade, da universalidade, do equilíbrio, da publicidade e da não afetação das receitas. Além desses, existe o princípio da anualidade, foco deste estudo.

De acordo com Giacomoni (2010, p. 73), o princípio da anualidade orçamentária rege que “o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano”.

Caso ocorra arrecadação inferior ao montante previsto, haverá a limitação de empenho, ou seja, haverá contingenciamento das despesas para não fechar o orçamento no vermelho. Por outro lado, se houver excesso de arrecadação, o governo poderá usar mecanismos retificadores do orçamento para aumentar suas despesas.

Para Silva (2004) a utilização do princípio da anualidade está na prerrogativa exercida pelo Poder Legislativo em controlar prévia e subsequentemente os gastos públicos, caso o princípio não existisse, esse controle seria ineficaz.

Segundo Ribeiro (2010), existem argumentos prós e contra o princípio da anualidade. Entre os prós estão: a simplicidade do orçamento e da gestão fiscal, facilidade de execução e consistência no curto prazo. Já os contras são:

A perda da visão de médio prazo, o risco de descontinuidade de projetos iniciados, o retrabalho da apreciação legislativa das autorizações que foram canceladas pela ausência de empenho e a baixa qualidade dos empenhos, comprometendo o cronograma físico e financeiro das obras (RIBEIRO, 2010, p. 32).

Segundo Diamond (2006 apud RIBEIRO, 2010), as organizações públicas desperdiçam recursos quando chega a correria nos últimos meses para empenhar as despesas.

Esse “fenômeno comumente observado na administração pública”, para Liernet e Ljungman (2009, p. 3) é visto como uma oportunidade perdida para gastar a dotação ou para mascarar a dotação superestimada de recursos. Entretanto, isso leva ao gasto desenfreado, sem qualidade, e causa sérios danos ao orçamento público.

Assim, como no atual modelo de orçamento público não é permitido a renovação do recurso, as limitações geradas pelo princípio da anualidade podem inibir a realização de determinados investimento em virtude da morosidade do processo licitatório, principalmente em relação a obras de grande valor (RIBEIRO, 2010).

Apesar dos empecilhos citados acerca da aplicabilidade do princípio da anualidade, Giacomoni (2010) ressalta que, mesmo diante das

limitações para realizar projetos de longo prazo, o princípio da anualidade orçamentária tem aceitação praticamente unânime nos países modernos.

2.5 Estado da Arte em Pesquisas sobre Planejamento Estratégico em Organizações Públicas

Esta última seção do referencial teórico é destinada a apresentar, de forma sucinta, como andam as pesquisas sobre o tema Planejamento Estratégico nas organizações públicas.

Para isso, foi realizado o levantamento das publicações, na última década, na base de dados dos Periódicos CAPES, através do cruzamento dos descritores: Planejamento Estratégico e Administração Pública/Gestão Pública/Setor Público/Serviço Público e, também, através do cruzamento dos descritores *Strategic Planning* e *Public Administration*.

A busca retornou 124 artigos para os termos em português e 892 artigos para os termos em inglês, dos quais foram excluídos os documentos repetidos e aqueles sem relação direta com o tema, sendo selecionados artigos que contribuíssem para o aprimoramento do PE na gestão pública, bem como aqueles que contribuíssem para o aprimoramento da gestão pública através do uso do PE.

Dentro desse universo foram selecionados 20 artigos, que estão dispostos em cinco quadros, agrupados de acordo com sua principal motivação: a formulação de políticas públicas, o estudo do PE, a elaboração e implementação do PE, a avaliação do PE e, por fim, o alinhamento estratégico.

Os artigos estão dispostos, em cada quadro, de acordo com a ordem cronológica de suas publicações, apresentando os autores, o objetivo de suas pesquisas, a metodologia empregada e os resultados encontrados.

O quadro 1 apresenta três artigos com relação direta entre o Planejamento Estratégico e a formulação de políticas públicas, cuja função do PE é atuar como facilitador do processo e contribuir para a integração dos vários atores envolvidos. Os estudos foram realizados em municípios e estados, locais que lidam com a formulação e implementação de políticas públicas.

Quadro 1: Planejamento Estratégico e a formulação de políticas públicas

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
Oliveira et al. (2006)	Investigar as práticas de gestão do Plano Estratégico de Juiz de Fora, detalhando suas características e sua estrutura.	Estudo de caso no município de Juiz de Fora (MG)	O engajamento nas atividades do plano contribuiu para romper a tipificação social que afastava os representantes “da prefeitura”, “das ONGs” e “do mercado”. As particularidades de cada campo – que condicionam a visão de mundo e a autonomia decisória de seus membros – tornaram-se evidentes nos momentos de deliberação, assim como a necessidade da mútua compreensão de interesses, possibilidades e limitações como pré-requisito para o diálogo.
Correa (2007)	Explicitar como o governo mineiro conseguiu implementar a lógica de planejamento estratégico público, fortalecendo o entendimento da missão do Estado e a atuação da sociedade civil, aumentando os graus de <i>accountability</i> horizontal e vertical	Estudo de caso no governo do estado de Minas Gerais	A estratégia de entrelaçar o planejamento estratégico à gestão pública por resultados garantiu ao governo que os diversos servidores envolvidos em todo o <i>policy cycle</i> estariam individualmente incentivados a contribuir para que o Estado saísse de um quadro de projetos de governo não-implementados e chegasse a um cenário de desenvolvimento integrado do estado.
Birchal, Zambalde e Bermejo (2012)	Propor e discutir práticas de planejamento estratégico da segurança pública para o município de Lavras (MG), com base referencial no método de PES.	Estudo de caso	Constatou que existe a possibilidade de que o método PES venha a trazer contribuições e benefícios para a proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico da segurança pública para o município de Lavras (MG). Tais contribuições evidenciam-se, de forma geral, em três pontos: a participação dos vários atores sociais envolvidos no processo de planejamento; a teoria de planejamento; o processo de viabilidade estratégica. Deve-se destacar que, na metodologia PES — corroborado pelo estudo de caso em Lavras (MG) —, os problemas são o principal foco do processo de planejamento, o que não acontece com as outras metodologias e escolas apresentadas neste estudo.

Fonte: O autor (2016).

No quadro 2, é possível notar dois artigos relacionados ao ensino do Planejamento Estratégico, observa-se a crescente preocupação em melhorar e aprimorar a gestão estratégica nas organizações através do ensino, bem como o crescente ensino do Planejamento Estratégico como prática.

Quadro 2: O ensino do Planejamento Estratégico

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
Mattijs (2007)	Mostrar a utilidade da planilha com as etapas do planejamento estratégico e também as formas que poderiam ser melhoradas. Esta avaliação também ilustra os desafios da gestão estratégica como eles se manifestam para os profissionais de gestão intermédia que compõem a maioria da população treinado.	Análise das etapas do PE como parte de um curso de 30 horas sobre a gestão estratégica ensinado em ensino executivo de gestão pública.	A planilha das etapas do PE é muito útil em ambientes de educação executiva em que eles dão aos participantes uma ideia pragmática do uso e os limites do planejamento estratégico. Ela também é valiosa para médios gestores incumbentes que aprendem programas, ações estratégicas e indicadores de desempenho para a qual contribuem para a qual relacionado com as metas de nível superior e valores, desafios situacionais e questões.
Bryson (2010)	Analisar as várias previsões oferecidos sobre o futuro da prática de planejamento estratégico e pesquisa.	Revisão de literatura	A ascensão do planejamento estratégico tem sido impulsionada em parte pelo aumento de cursos, oficinas e estágios sobre o assunto oferecido por escolas de relações públicas e administração. Aqui, também, um maior enfoque na prática do planejamento estratégico vai ajudar a melhorar o campo, especialmente no que conhecimento acadêmico é exercida de forma explícita sobre questões de como aprender e melhorar a prática

Fonte: O autor (2016).

O quadro 3 traz cinco artigos relacionados à elaboração e implementação do Planejamento Estratégico em organizações públicas, através do enfoque nos cuidados necessários na elaboração, tais como a comunicação, o treinamento e a flexibilidade, a necessidade de informação para a tomada de decisão, o uso de tecnologia da informação para o

processamento dessas informações, bem como o papel do líder na implementação do Planejamento Estratégico.

Quadro 3: Elaboração e Implementação do Planejamento Estratégico

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
Francesco Kich et al. (2008)	Analisar qual a influência do líder no processo de condução da implementação do planejamento estratégico.	Estudo de caso realizado junto ao Hospital Universitário da UFSC	Pode-se perceber que os líderes têm fundamental importância na condução da implementação do planejamento estratégico, principalmente no que diz respeito ao seu papel de influenciar e motivar os indivíduos, delegar tarefas e gerar comprometimento por parte de seus seguidores. Para isso, os líderes têm que sair de suas torres de marfim, para estarem cada vez mais juntos de seus funcionários, buscando parceiros e não subordinados. Afinal, para que a implantação do planejamento aconteça e para que sua visão seja alcançada, é preciso que as pessoas abracem essa causa e mobilizem outras pessoas, a fim de que seu conteúdo se torne realidade.
Ugboro, Obeng e Spann (2011)	Entender como projetar e implementar um sistema de Planejamento Estratégico com as dimensões ou características que são essenciais para a sua eficácia como uma ferramenta de gestão estratégica.	Seleção aleatoriamente dos sistemas de transporte público nos Estados Unidos, identificar aqueles com experiência de planejamento estratégico por meio de entrevistas breves.	As organizações devem desenvolver procedimentos para o Planejamento Estratégico e comunicar claramente estes procedimentos para os empregados, especialmente aqueles que são cobrados com a responsabilidade de planejamento estratégico e implementação. Isto deve ser seguido de treinamento dos funcionários em como implementar esses procedimentos durante o processo de planejamento estratégico. Para o PE ser eficaz, os procedimentos devem ser flexíveis para permitir desvios ou adaptação ao ambiente organizacional diferente, se necessário. Qualquer tentativa de fazer o processo mecânico em que a ênfase é no processamento de números e processo tornará o PE resultante sem resposta às mudanças ambientais.
Amorim e Schimiguel (2012)	Discutir o planejamento estratégico	Estudo de caso na UNICAMP	O texto apresentou os procedimentos utilizados por uma universidade brasileira para

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
	<p>universitário considerando o caso especial da UNICAMP, hoje vista como uma das melhores universidades brasileiras e, mais ainda, uma das melhores do mundo dentre as que possuem menos de cinquenta anos de existência pelo novo ranking da <i>Times Higher Education</i></p>		<p>realizar seu planejamento estratégico, inclusive discutindo aspectos relativos à utilização de sistemas de informação. Também se discutiu como melhor utilizar soluções baseadas em “<i>analytics</i>” para lidar com dados e informações disponíveis, assim como se discutiu como automatizar processos após a realização de melhorias neles.</p>
Cruz et al. (2013)	<p>Identificação das demandas informacionais associadas às etapas do processo de planejamento estratégico, bem como a análise dos processos auxiliares que envolvem a coleta, o processamento e o registro de informações, considerando o comportamento dos atores envolvidos em busca do aprendizado e da construção do conhecimento, na definição de estratégias para a obtenção de insumos que fundamentem a tomada de decisão.</p>	Estudo de caso	<p>A indisponibilidade da informação necessária, a falta de conhecimento técnico dos responsáveis pela busca e apresentação das informações e a baixa qualidade das informações obtidas foram os mais relevantes problemas informacionais identificados. Além disto, pôde-se verificar que para se conseguir tomar as decisões em situações em que havia deficiências informacionais, os atores envolvidos desenvolveram estratégias de contorno fundamentadas em experiências pessoais (empirismo), em generalização, em interpretação (subjetiva) e em utilização indireta da informação, além da realização de entrevistas com especialistas de forma ad hoc.</p>
Klöppel e Spudeit (2015)	<p>Realizar um diagnóstico ambiental que sirva de subsídio para um planejamento estratégico em bibliotecas públicas</p>	Pesquisa documental em relatórios e levantamento	<p>As bibliotecas públicas brasileiras, em especial as municipais, são instituições que sobrevivem com poucos recursos. Foi possível perceber que o número de experiências de planejamento estratégico em bibliotecas públicas ainda é pequeno. Para que seja realizado de forma completa, o planejamento estratégico de uma biblioteca pública deve ser feito por uma equipe composta por funcionários da biblioteca e funcionários da instituição mantenedora, dispostos a ouvir a opinião de usuários reais e</p>

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
			potenciais. Ademais, é preciso manter todos os funcionários integrados aos processos para motivá-los a participar do planejamento e diminuir a resistência para a mudança.

Fonte: O autor (2016).

O quadro 4 traz oito artigos relacionados à avaliação do Planejamento Estratégico implementado em organizações públicas. Algumas avaliações recaem sobre o desempenho da organização e a adaptação desta ao ambiente, outras recaem sobre as principais ferramentas utilizadas, as lacunas encontradas no processo, a necessidade de incentivar o maior uso do PE nas organizações.

Quadro 4: Avaliação do Planejamento Estratégico

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
Poister, Pitts e Hamilton Edwards (2010)	Avaliar e sintetizar a literatura sobre gestão estratégica do setor público desde 1985.	Investigação sobre a gestão estratégica existente no setor público.	Existem alguns achados consistentes de que a maneira como a organização implementa estratégia tem consequências no seu resultado e desempenho. Estudos descobriram que ligar o plano estratégico ao orçamento, usando o plano estratégico para conduzir o sistema de gestão de desempenho global da organização, e usando medidas de desempenho para monitorar o progresso de iniciativas estratégicas leva a melhores resultados.
Hansen (2011)	Investigar quais as ferramentas de gestão estratégica são aplicadas e se as mudanças ocorrem na aplicação de diferentes tipos de ferramentas depois de uma reforma de inspiração NPM.	Aplicação de questionários para diretores de escolas na Dinamarca	Há um aumento na aplicação de ferramentas de gestão estratégica nas escolas superiores dinamarquesas após a reforma de inspiração NPM. Isso mostra que as ferramentas de gestão estratégica específicas, que não foram frequentemente aplicadas antes da reforma, foram significativamente mais frequentemente aplicada depois. A aplicação de SWOT, as análises do ambiente de escolas, posição estratégica, e os concorrentes aumentaram especialmente, mas as análises de clientes e recursos internos,

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
			bem como a análise financeira de longo prazo também aumentam na aplicação, embora algumas das ferramentas ainda não são com frequência aplicado, por exemplo análise dos concorrentes. Ainda assim, as ferramentas mais aplicadas são estratégia global e objetiva da escola e valores, missão e visão.
Silva e Gonçalves (2011)	Compreender como ocorrem a formulação e implementação do Planejamento Estratégico em instituições do setor público – Tribunais de Contas do Brasil.	Consultas aos planos estratégicos de algumas organizações públicas, entrevistas e aplicação de questionário como <i>survey</i> .	Percebeu-se que existem lacunas entre a fase de formulação e a fase de implementação, uma vez que, nesta última, foram identificadas as maiores dificuldades.
Al-Zboom e Hasan (2012)	Medir a extensão da aplicação do planejamento estratégico nas escolas secundárias públicas em Amã.	Aplicação de <i>survey</i> em 120 escolas da Jordânia	A cultura do planejamento estratégico ainda está em seu início e não é entregue ainda a todas as escolas do Reino Hachemita da Jordânia. O Ministério da Educação deve divulgar os programas apoiados a fim de difundir e aplicar os currículos planejamento estratégico no total, e acompanhar e avaliar a aplicação do planejamento escolar estratégica nas escola.
Kwon, Berry e Jang (2012)	Medir a extensão do uso do planejamento estratégico em vez de simplesmente determinar se uma cidade "adotou" ou não o planejamento estratégico	Realização de <i>survey</i> para os gestores municipais nas cidades da Flórida em 2005	Cidades mais estratégicas são mais propensas a serem cidades gerenciadas por conselhos, possuem população heterogênea, serem menos dependente de impostos sobre vendas, ter liderança na tomada de riscos, usar mais contratação externa, e ter pessoal de <i>staff</i> que participam de redes profissionais.
Jimenez (2013)	Investigar se as cidades que implementam o planejamento estratégico abrangente adaptam-se melhor à crise fiscal atual e minimizam os seus défices orçamentários.	Análise do questionário "International City / County Management Association's (ICMA) 2009 State of the Profession Survey" e os relatórios financeiros anuais de 1.700 prefeituras em todo os EUA.	Os resultados foram inconclusivos, porém demonstrou que os gestores de cidades com planejamento estratégico abrangente estão mais confiantes das perspectivas fiscais dos seus governos em meio a uma piora geral no clima fiscal local.

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
Mizael et al. (2013)	Avaliar como o PDI é utilizado pelas universidades do consórcio sul-sudeste de Minas Gerais: como instrumento burocrático para avaliação do governo federal ou como instrumento de gestão das Ifes?	Análise documental dos PDI's publicados nos sites das Ifes do Consórcio, no período de 2004 a 2010.	Considera-se que o PDI das Ifes do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais ainda é utilizado para fins de exigências burocráticas, voltadas para fins de obtenção de credenciamento de cursos. Da análise dos dados observou-se que o PDI não é bem consistente no que se refere à quantificação das metas, na descrição das ações, dos recursos necessários, dos prazos e dos responsáveis por sua implementação.
Johnsen (2015)	Entender como é que as escolas do pensamento estratégico se manifestam na prática de gestão estratégica em organizações do setor público?	Análise de 35 processos de gestão estratégica de 29 organizações do setor público na Noruega	A análise indica que a gestão estratégica no setor público utiliza extensivamente planejamento estratégico, junto com algumas outras escolas de pensamento, a despeito das tendências de minimizar o planejamento formal, mecanicista, na teoria de gestão estratégica contemporânea.

Fonte: O autor (2016).

No quadro 5, observa-se dois artigos relacionados ao alinhamento estratégico entre o Planejamento Estratégico das organizações públicas e sua estrutura interna e ambiente externo. Os estudos encaminham para a necessidade de melhoria dos critérios de escolha dos projetos internos, bem como a necessidade de combinação de estratégias organizacionais.

Quadro 5: Alinhamento Estratégico

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
Silva e Bassi (2013)	Analisar a percepção sobre o alinhamento entre o PE e os critérios utilizados para priorizar projetos de pesquisa, uma vez que é evidente contar com um processo eficaz de priorização de projetos de pesquisa que esteja alinhado ao planejamento estratégico (PE), para que os resultados dos mesmos contribuam para o	Estudo de caso na Fiocruz-PR.	O alinhamento estratégico entre o PE e a priorização de projetos está bem-evidenciado na Fiocruz-PR. Entretanto, estes processos possuem um caráter mais formal do que estratégico. O processo de priorização de projetos segue a mesma lógica do PE. São aprovados considerando, além de aspectos científicos e financeiros, a aderência dos mesmos às metas e objetivos do PE. Sugere-se, assim, avaliar as dificuldades e oportunidades para a adoção de uma metodologia de prospecção com uma maior participação e envolvimento de

Autor(es)	Objetivo	Metodologia	Resultados
	desenvolvimento e autonomia do país na sua área de atuação.		outros agentes no processo de PE e priorização de projetos para a Fiocruz-PR, a fim de formalizar um contrato político entre a instituição e sociedade, tão relevante para o planejamento estratégico das ICTs.
Walker (2013)	Identificar as principais lições recolhidas a partir da investigação sobre a prática da gestão estratégica nas organizações públicas, com base na eficácia das escolhas estratégicas e o alinhamento da estratégia com as condições ambientais e processos internos e estruturas.	Revisão de literatura	Achados apontam para a importância da utilização de uma combinação de estratégias em organizações públicas, ao contrário de Miles e Snow. Uma forte base de evidências para a associação entre a Prospectar e Defendedor e desempenho e para as relações entre tipos de estratégia, processos e estruturas. No entanto, nenhuma evidência empírica é fornecida para o alinhamento entre estratégia, estrutura, processo, e ambiente.

Fonte: O autor (2016).

Após a leitura dos quadros, é possível notar que o Planejamento Estratégico continua em evidência na comunidade acadêmica e que os artigos selecionados contribuem para o avanço das organizações públicas e para o próprio avanço da ferramenta Planejamento Estratégico.

Dos quadros, pode-se notar a utilidade para no Planejamento Estratégico para entes elaboradores de políticas públicas, como o caso de estados e municípios, bem como sua utilidade em organizações executoras para melhorar seu desempenho e, com isso, sua eficiência através avaliação das organizações que utilizam o PE e resultados alcançados por estas organizações. Outro ponto importante é a do alinhamento das estratégias à sua estrutura e ambiente.

Por fim, não se pode deixar de notar a preocupação da das instituições de ensino em fomentar e incentivar o uso da ferramenta Planejamento Estratégico.

No próximo capítulo será abordado a metodologia e os procedimentos utilizados para a realização desse estudo.

3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS

Nesse capítulo serão apresentados os métodos e procedimentos adotados na pesquisa para que se atinja os objetivos que foram estabelecidos. Primeiro, será apresentada a classificação da pesquisa, em seguida os procedimentos e instrumentos de coleta de dados, o campo empírico e, por fim, o tratamento dos dados.

3.1 Classificação da pesquisa

Segundo a classificação proposta por Prodanov e Freitas (2013), o presente estudo pode ser classificado quanto à forma de abordagem do problema como uma pesquisa qualitativa, quanto aos objetivos como uma pesquisa explicativa e quanto aos procedimentos técnicos um estudo de caso.

A abordagem é qualitativa por propor indagar uma realidade específica que reflete posições ante a realidade, como preocupações e interesses de classes e de grupos determinados (MINAYO, 2010). Assim, procurou-se compreender a realidade específica do IFNMG do ponto de vista de sua execução orçamentária e seu Planejamento Estratégico com esse estudo.

O caráter explicativo deve-se ao fato de que os dados foram analisados e interpretados buscando explicar o fenômeno e suas causas. Segundo Gil (2010, p. 28) a pesquisa explicativa “aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas”. Essa classificação se aplica pois, o estudo pretendeu cotejar a situação da gestão pública, compreendendo as limitações enfrentadas pela organização pública através de levantamento e análise dessas limitações.

O procedimento técnico utilizado no estudo é o estudo de caso único. Segundo Yin (2001, p. 32) “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Para esse autor, o estudo de caso pode ser

realizado através de caso único (utilizado neste trabalho) ou de casos múltiplos.

O estudo de caso foi realizado no IFNMG, buscando compreender as limitações enfrentadas pelos seus gestores para executar o orçamento público e consolidar as ações de seu Planejamento Estratégico. O estudo de caso nessa organização pode contribuir para outras organizações tanto para conhecer os problemas quanto para propor formas de contorná-los.

3.2 Procedimentos e instrumentos de coleta de dados

Os dados para o estudo foram coletados através de documentos e de entrevistas para responder aos objetivos da pesquisa.

Na pesquisa análise documental foram considerados os seguintes documentos: (a) Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) dos períodos 2009-2013 e 2014-2018, coletados diretamente no sítio do IFNMG, para análise do Planejamento Estratégico e seus desdobramentos, das metas e das principais dificuldades para alcançá-las; (b) Relatório de Gestão dos anos 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, para levantar a execução orçamentária da organização (esse período contempla os 5 anos de expansão e consolidação do IFNMG); e, (c) Inventário de Patrimônio atual, para verificar os bens adquiridos que ainda não entraram em uso até o momento, disponível no sistema de gerenciamento do patrimônio da organização.

Quanto às entrevistas, optou-se pela aplicação de uma entrevista semiestruturada, onde foi utilizado como instrumento de coleta de dados o roteiro de entrevista elaborado pelo autor, disponível no apêndice A.

Segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 72), com esse instrumento o pesquisador “organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal”.

As entrevistas foram direcionadas aos campi do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Norte de Minas Gerais (IFNMG), sendo aplicadas nos campi Almenara, Araçuaí, Arinos, Januária, Montes Claros, Pirapora, Salinas e na Reitoria por serem unidades com mais de

cinco anos de implantação e que passaram ao menos por um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), um planejamento anual e um relatório de gestão.

Ao todo, foram entrevistados 8 (oito) servidores públicos que exercem o cargo de Diretor de Administração e Planejamento (ou cargo equivalente), em virtude de sua relação direta com o planejamento e o orçamento da unidade sob sua responsabilidade.

Os entrevistados foram abordados mediante apresentação do TCLE (apêndice B), explicado o teor da pesquisa, participaram da pesquisa mediante aceitação do entrevistado, pela assinatura do TCLE uma vez que foram obedecidos os critérios de inclusão.

A aplicação da entrevista foi na própria organização (IFNMG), durante o horário de expediente do entrevistado, com horário pré-agendado por telefone. O entrevistador foi o próprio autor da pesquisa, que tomou notas enquanto gravava a entrevista para transcrição posterior e análise.

3.3 Tratamento dos dados

Os dados coletados receberam tratamento qualitativo e buscaram correspondência com o referencial teórico utilizado no trabalho. A interpretação dos dados foi realizada à luz da técnica de Análise de Conteúdo, que de acordo com Bardin (1979, p. 42) é:

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

Segundo Bardin (1979), são necessárias três fases para aplicação da técnica da Análise de Conteúdo. A primeira fase destina-se à leitura superficial e organização inicial, chamada de pré-análise. A segunda etapa consiste na exploração do material na qual os dados são transformados em categorias de análise. Na última fase ocorre o tratamento e interpretação dos resultados obtidos, etapa em que são criadas tabelas e/ou quadros para posterior interpretação.

Durante a análise dos documentos e das entrevistas, buscou-se núcleos de sentido que explicitassem os problemas e/ou os explicassem.

Para tratamento dos dados dos documentos, foram procurados descritores que evidenciassem problemas na execução orçamentária ou na consolidação do Planejamento Estratégico (ex: dificuldades, problemas, a meta não foi alcançada, insuficiente, incapaz, etc). Também foram procurados descritores que evidenciem ações (ou planos) para solucionar problemas na execução orçamentária ou na consolidação do Planejamento Estratégico (ex: implantar, criar, desenvolver, melhorar, aprimorar, etc).

Para tratamento dos dados da entrevista, foi realizada a transcrição para texto, da qual serão utilizados fragmentos da entrevista que trataram dos objetivos da pesquisa. Cada resposta foi condensada em sentenças breves que foram comparadas entre os respondentes para identificar similaridades. As sentenças foram tabuladas e apresentadas em tabelas.

Para garantir o anonimato dos entrevistados, seus nomes foram substituídos pela palavra Entrevistado, sendo classificados identificados do número 1 ao 8.

Buscou-se identificar nas falas dos entrevistados, passagens que indicassem: quais as limitações/dificuldades eles atribuem mais peso; se, em algum momento, eles entraram em contradição nos seus relatos; o que eles deram mais ênfase (execução ou planejamento); o grau de domínio/conhecimento dos entrevistados; se a fala deles condiziam com a realidade do seu campus e demais fatores relacionados aos objetivos da pesquisa.

Para realizar a análise dos dados, foi utilizado o software Atlas.ti® 7 como auxiliar na tarefa de codificação dos dados dos documentos e entrevistas.

3.4 Critérios da qualidade do projeto

Procurando atender aos critérios de validade e confiabilidade propostos por Yin (2001), o estudo em questão apresenta os principais aspectos de validade e confiabilidade sugeridos pelo autor.

Para garantir a validade, foram utilizadas fontes múltiplas de evidências coletadas em entrevistas, documentos e registro em arquivos da organização. Também estabeleceu-se o encadeamento de evidências através da amarração entre o problema, os objetivos, o referencial, as evidências de campo e a conclusão do estudo.

Para assegurar a confiabilidade, elaborou-se o protocolo de estudo de caso (apêndice C), bem como desenvolve o banco de dado apropriado para o estudo de caso através da documentação dos procedimentos e arquivamento dos materiais coletados na pesquisa.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Esse capítulo é destinado à análise e discussão dos dados, sendo organizado em sete seções, a primeira é destinada a apresentação do campo empírico estudado (IFNMG), as três seguintes são utilizadas para análise da gestão, do Planejamento Estratégico e do Orçamento Público no IFNMG. As seções cinco e seis são destinadas a explorar as dificuldades encontradas pelos gestores da organização, tanto para a consolidação do PE, quanto a elaboração e execução do orçamento no IFNMG. A última seção é destinada à análise das alternativas propostas pelos gestores do IFNMG para executar o orçamento público e consolidar as ações do Planejamento Estratégico.

4.1 O caso e o campo empírico

O caso retratado nessa pesquisa foi o estudo das dificuldades enfrentadas pelos seus gestores para executar o orçamento público e consolidar as ações de seu Planejamento Estratégico. A escolha desse estudo se deu em virtude da devolução de recursos orçamentários das organizações públicas decorrente do princípio da anualidade orçamentária, que não permite a poupança de recursos e sua utilização para o exercício seguinte.

Esse fenômeno foi observado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Norte de Minas Gerais (IFNMG), devido ao fato dessa organização enfrentar três situações adversas. Primeiro, por funcionar com uma estrutura multicampi que exige grande esforço de planejamento e coordenação de seus gestores, além da própria distância geográfica de suas unidades (chega a 800 quilômetros de uma ponta a outra).

Segundo, pelo fato de a organização estar em expansão, tanto em número de unidades, quanto em estrutura física e servidores. A expansão também requer ampla capacidade de planejamento e coordenação, bem como integração e treinamento dos novos servidores.

O terceiro ponto é o fato de a organização ter devolvido mais de um quarto de seu orçamento nos últimos 5 anos, período de expansão iniciado no ano de 2010.

Acrescenta-se às três situações mencionadas acima que o pesquisador atua na organização a mais de cinco anos (conveniência) e possui facilidade de acesso a documentos e pessoas (acesso aos dados).

O IFNMG é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada pela Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que surgiu da fusão entre o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) de Januária e da Escola Agrotécnica Federal de Salinas (EAF).

No início, o órgão era composto pela reitoria e os dois *campi*. Em seguida foram instituídos cinco novos *campi*, a saber: Almenara, Araçuaí, Arinos, Montes Claros e Pirapora. No momento da presente pesquisa, a organização conta com nove *campi*, duas unidades avançadas e um centro de referência em ensino a distância, além da Reitoria.

A organização é responsável por oferecer uma gama de modalidades de ensino como cursos técnicos integrados, subsequentes e concomitantes, cursos superiores de tecnologia, bacharelado e licenciatura, cursos de pós-graduação, além de cursos de aperfeiçoamento. Aliado ao ensino, o órgão também realiza pesquisa e extensão.

A estrutura decisória da organização é híbrida pois algumas decisões seguem as deliberações propostas pelos órgãos superiores como o Conselho Superior e o Colégio de Dirigentes, órgãos centralizados na Reitoria.

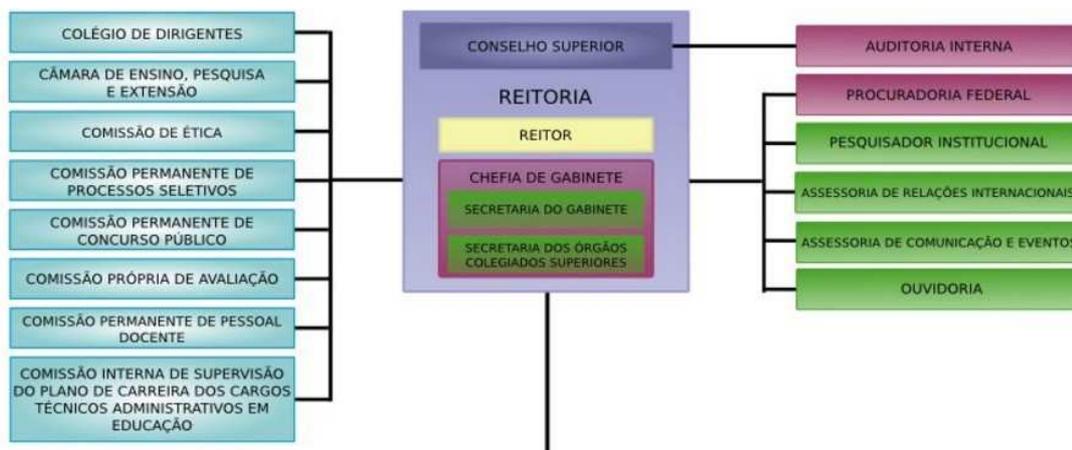
Outras decisões podem ser tomadas de forma autônoma pelos Campi, como sua organização interna e a aplicação de recursos, desde que não contrariem as disposições propostas por esses órgãos.

O Conselho superior é o órgão máximo dentro do IFNMG, de caráter consultivo e deliberativo, presidido pelo reitor e membros representativos dos docentes, discentes, servidores técnico-administrativos, egressos, representantes da sociedade civil, do Ministério da Educação e dos diretores-gerais de campi.

O Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, é órgão de apoio ao processo decisório da Reitoria. É constituído pelo reitor, como presidente, pelos pró-reitores e pelos diretores-gerais dos Campi.

A figura 1 mostra como esses órgãos estão dispostos no organograma da Reitoria.

Figura 1: Organograma IFNMG Reitoria



Fonte: IFNMG (2016).

Aos campi (unidades administrativas), é reservada autonomia para decisões que impactam no seu funcionamento, conforme observado no Regimento Interno do IFNMG, tais como:

a) Organização interna:

Art. 5º A estrutura administrativa dos Campi compreende:

...

VI – Outros órgãos (p. ex: setores, seções, núcleos, etc.) definidos por cada um dos Campi, frente a suas particularidades, desde que aprovados pelo Conselho Gestor. (IFNMG, 2013a, p. 2).

Art. 127 Os Campi do IFNMG, de acordo com as necessidades, poderão constituir órgãos colegiados de natureza normativa e consultiva, bem como comissões técnicas e/ou administrativas. (IFNMG, 2013a, p. 52).

b) Gestão financeira:

Art. 16 As competências e atribuições do Diretor-Geral, definidas pelo Regimento Geral do IFNMG são:

I – ordenar despesas;

...

III - apresentar à Reitoria, anualmente, proposta orçamentária com a discriminação da receita e despesa prevista para o Campus; (IFNMG, 2013a, p. 9-11).

Art. 124 Os recursos financeiros dos Campi constam do seu orçamento, consignando-se como receita as dotações do poder público e valores de outras origens, inclusive rendas próprias, de acordo com o disposto no Estatuto do IFNMG.

Art. 125 O orçamento dos Campi é um instrumento de planejamento que exprime, em termos financeiros, os recursos alocados para o período de um ano, que coincide com o ano civil, nele constando as receitas decorrentes de transferência do Tesouro Nacional e as obtidas por arrecadações próprias e convênios.

Parágrafo único: As propostas orçamentárias anuais dos Campi são elaboradas pelas respectivas Diretorias/Departamentos de Administração e Planejamento, com base nos elementos colhidos junto aos representantes de cada área do Campus, nos planos de desenvolvimento institucional, bem como nas diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal. (IFNMG, 2013a, p. 52).

c) Gestão do ensino:

Art. 16 As competências e atribuições do Diretor-Geral, definidas pelo Regimento Geral do IFNMG são:

...

II – propor, acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos do Campus;

...

X - propor o calendário anual de referência para as atividades acadêmicas do Campus;

...

VIII - planejar, executar, coordenar e supervisionar as políticas de ensino, pesquisa, extensão e administração do Campus, em articulação com as Pró-Reitorias e Diretorias; (IFNMG, 2013a, p. 9-11).

d) Gestão de pessoas:

Art. 16 As competências e atribuições do Diretor-Geral, definidas pelo Regimento Geral do IFNMG são:

...

IX - propor ao Reitor a nomeação/designação e exoneração/dispensa dos ocupantes de cargos de direção e funções gratificadas, no âmbito do Campus;

...

XVI - instaurar processo administrativo disciplinar ou sindicância, nos termos da legislação aplicável;

XVII - baixar atos e designar servidores para o desenvolvimento das atividades do Campus, com finalidade de zelar pela fiel aplicação deste Regimento; (IFNMG, 2013a, p. 9-11).

e) Gestão do Campus:

Art. 16 As competências e atribuições do Diretor-Geral, definidas pelo Regimento Geral do IFNMG são:

...

XI - articular e celebrar acordos, convênios, contratos e outros instrumentos jurídicos com entidades públicas e privadas, no âmbito do Campus, dentro de suas competências legais;

...

XII - submeter ao Reitor propostas de convênios, contratos, acordos e ajustes cuja abrangência envolva o IFNMG;

...

XVIII - trabalhar continuamente para a ampliação e a melhoria da estrutura física, a expansão e o aprimoramento do quadro de recursos humanos, bem como o aumento da disponibilidade de recursos financeiros e de materiais, segundo as demandas educacionais; (IFNMG, 2013a, p. 9-11).

4.2 Considerações sobre a Gestão da organização Pública IFNMG

Quando os entrevistados foram questionados a respeito do modelo de gestão pública que eles consideravam presentes na organização (patrimonialista, burocrática e gerencial), a resposta sofreu variações. Mas todos foram categóricos em afirmar que havia mais de um modelo presente ao mesmo tempo.

Embora não fora perguntado a prevalência de cada modelo no IFNMG, o quadro 6 apresenta que o modelo burocrático é o que mais está presente e tem maior peso na organização. A exceção de um entrevistado que atribuiu maior intensidade ao modelo gerencial e menor ao modelo burocrático.

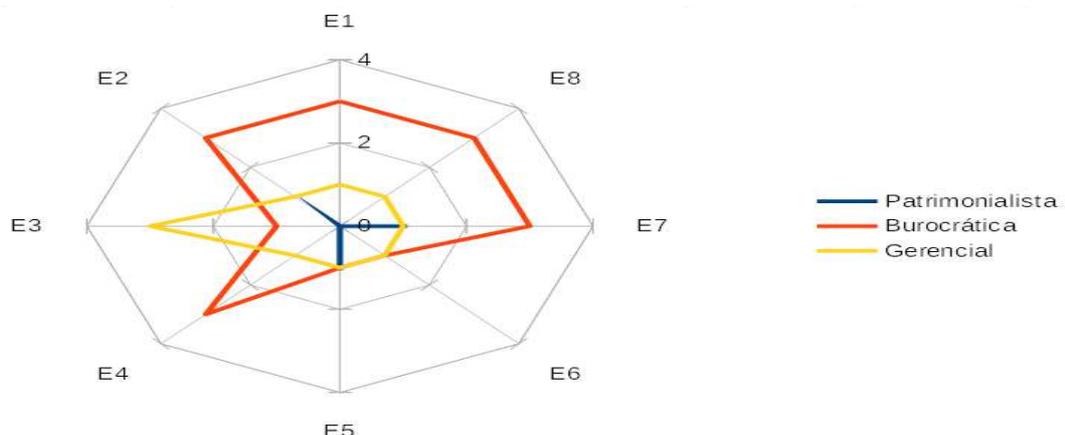
Quadro 6: Intensidade dos Modelos de Gestão observada pelos entrevistados.

Entrevistado	Percepção dos Modelos		
	Patrimonialista	Burocrática	Gerencial
E1	Ausente	Muito	Pouco
E2	Pouco	Muito	Pouco
E3	Ausente	Pouco	Muito
E4	Ausente	Muito	Pouco
E5	Pouco	Pouco	Pouco
E6	Ausente	Pouco	Pouco
E7	Pouco	Muito	Pouco
E8	Ausente	Muito	Pouco

Fonte: O autor (2016).

O gráfico 1, abaixo, ilustra a intensidade dada a cada modelo considerando a nota 0 para Ausente, 1 para Pouco e 3 para Muito.

Gráfico 1: Percepção dos modelos de Administração Pública



Fonte: O autor (2016).

Alguns entrevistados observaram que ainda há resquícios de patrimonialismo na organização. E como afirma Abrucio (2007), não obstante os esforços para evitá-lo, o modelo mantém-se presente nas organizações públicas.

No geral, observa-se que o modelo gerencial está em fase inicial na organização. O Entrevistado 2 resume bem os modelos presentes na organização: “É como se tivéssemos uma cabeça virada para o gerencial, o corpo burocrático, mas os pés ainda no patrimonialismo”.

O modelo patrimonialista, citado por alguns entrevistados, não está relacionado ao usufruto da coisa pública para fins privados, mas sim na personalidade presente nas relações entre os servidores e entre estes e a comunidade. A personalidade foi descrita por Filippim, Rossetto e Rossetto (2010), como uma das características do patrimonialismo. A fala do entrevistado 2 evidencia esse traço na organização.

Se a gente comparar as fichas de avaliação dos nossos servidores, não tem nenhum servidor com menos de 90% de avaliação. Como a gente está numa instituição com um universo pequeno, as pessoas ainda personalizam muito as ações (ENTREVISTADO 2).

Já no modelo burocrático, a principal característica mencionada pelos entrevistados foi o formalismo, que de acordo com Costin (2010, p. 32), é a substituição do improvisado por regras codificadas. O formalismo, nesse caso, funciona como uma espécie de “camisa de força” que limita a ação dos gestores públicos, conforme está presente na fala do entrevistado 3:

Por que, querendo ou não, nós temos que nos ater e somos obrigados a observar essa fase burocrática em função da legislação, você é amarrado pelo quantitativo de normas e leis que te controlam nas suas ações de administração (ENTREVISTADO 3).

O entrevistado 7 mostra como a cultura burocrática está presente no pensamento da organização: “Nós estamos muito preocupados em fazer regimento, fazer manual. Estabelecendo procedimentos mecanizados”.

Por outro lado, a burocracia, embora vista como punitiva, também é benéfica no sentido de dar ao gestor público segurança jurídica sobre seus atos. Essa característica fica evidente nas falas do Entrevistado 4: “A burocracia é saudável, até certo ponto, por que você, quando é servidor público, tem que se resguardar de todas as formas” e também nos dizeres do Entrevistado 2:

Eu acredito que a fase burocrática tem uma vantagem, que ela traz uma segurança com relação aos atos. A gerencial traz mais uma questão de risco, em todo momento balizando qual decisão tomar diante das análises dos riscos (ENTREVISTADO 2).

Já as características mais citadas em relação ao modelo gerencial foram o controle dos resultados, a flexibilidade, a autonomia, os pressupostos da confiança limitada, a participação e o uso eficiente dos recursos. Todas essas características são citadas por Martins et al. (2013, p. 61) e estão presentes na forma de administrar o Estado moderno, de acordo com Bresser-Pereira (1998).

O Entrevistado 6 refere-se a algumas delas: “A questão da flexibilidade, da descentralização, e o quesito também confiança”. (ENTREVISTADO 6).

Duas vantagens do modelo gerencial foram evidenciadas pelos Entrevistados 2 e 3. A primeira diz respeito ao maior engajamento dos servidores graças aos pressupostos de confiança e autonomia dada a eles.

Eu acho que essa é a principal contribuição que a Gerencial tem, que é aquilo do servidor se enxergar mais como protagonista e menos como um integrante do processo que vai simplesmente compor a discussão (ENTREVISTADO 2).

O outro ponto, diz respeito a participação e ao uso eficiente dos recursos. A fala do Entrevistado 3 evidencia que uma maior participação dos atores leva a melhor solução e a aplicação dos recursos de maneira eficiente: “Se não tivesse a participação dos setores, algumas atividades não poderiam ser ensinadas pois o projeto inicial não tinha as dimensões adequadas para tais práticas.” (ENTREVISTADO 3).

Muito embora o modelo gerencial seja visto com mais entusiasmo pelos participantes, eles apontam gargalos que inviabilizam o uso do modelo em sua plenitude na organização como a falta de indicadores e instrumentos eficientes para a melhor tomada de decisão, bem como a resistência na participação dos agentes sociais, conforme mostram as falas do Entrevistado 2: “O desafio é desenvolver indicadores que realmente permitam auferir a realidade e nos trazer elementos concretos pra gente poder tomar decisões” e do Entrevistado 7: “Nós temos uma resistência muito grande na participação de agentes sociais. Nós não gostamos de sermos cobrados”.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), a utilização do modelo gerencial nas organizações públicas torna-se fundamental para que estas atuem de forma eficiente e atinjam seus objetivos com o menor emprego de recursos.

Os entrevistados citaram alguns benefícios que as organizações eficientes têm: a redução de custos (Entrevistados 1 e 5), emprego adequado dos recursos (Entrevistado 3) e maior atendimento à comunidade (Entrevistado 4). Esses benefícios estão de acordo com Certo (2010), pois segundo ele, uma organização eficiente é aquela que utiliza poucos recursos para atender seus objetivos.

A pesquisa de campo revelou que a eficiência não é pauta principal nas ações dos gestores na organização já que os entrevistados que se consideraram eficientes apresentaram poucas ações concretas para demonstrá-la. Entretanto, todos os entrevistados reconheceram a importância da eficiência e que a organização ainda precisa melhorar nesse quesito.

O quadro 7 mostra como ficou distribuída a percepção da eficiência pelos gestores do IFNMG.

Quadro 7: Percepção da eficiência do IFNMG observada pelos entrevistados.

Intensidade	Citações
A organização é ineficiente no quesito controle	1
A organização é eficiente, mas precisa avançar	5
A organização é eficiente	2

Fonte: O autor (2016).

A ineficiência foi apontada pelo Entrevistado 4 devido as falha nos instrumentos de controle e na aplicação de recursos em ações que não trazem benefícios diretos para a organização: “Então hoje, do ponto de vista da eficiência, tomando como base essa questão do controle, nós não podemos considerar que temos uma gestão eficiente”.

A busca da eficiência acontece de forma empírica na organização, como relatado pelo Entrevistado 7: “Não é generalizado: Vamos ver! Vamos medir! Vamos pesar! Ai vamos ver o resultado final”. Já o Entrevistado 8 resume a situação da eficiência na organização: “Temos a intenção de sermos eficientes, mas infelizmente ainda não somos na prática”.

O Entrevistado 1 chama a atenção para o fato de que, ao buscar a eficiência no âmbito institucional, as medidas possam restringir a autonomia dos campi, e isso pode dificultar o avanço da eficiência na organização: “Infelizmente tem-se encontrado algumas barreiras, pois alguns colegas pensam que perderão a autonomia administrativa do campus”.

4.3 Considerações sobre o Planejamento Estratégico no IFNMG

Nessa subseção, os entrevistados foram questionadas a respeito do Planejamento Estratégico na organização pesquisada, buscando entender a importância dada a ferramenta e a sua aplicação prática.

Quando questionados se consideram o Planejamento Estratégico importante para as organizações, privadas ou públicas, apenas o Entrevistado 7 pôs ressalva na afirmação, dizendo que o PE se encaixaria apenas na área administrativa da organização e não para a área pedagógica: “Somente na administração deveria ter PE, na eficiência da aplicação do recurso”.

Os demais entrevistados foram contundentes em afirmar que o PE é importante para ambas as organizações, como se pode depreender das falas do Entrevistado 5: “Eu acredito que sim, o PE é essencial em qualquer instituição. Numa instituição pública mais ainda” e do Entrevistado 3: “Independentemente se é público ou privado, eu vejo que é uma ferramenta extraordinária que vai te dar condições de fato executar”.

O reconhecimento da importância do PE está relacionado à preocupação dos gestores em avançar para o modelo de administração gerencial, uma vez que a ferramenta está estritamente ligada ao modelo, de acordo com Jesus e Pacheco (2009).

Embora reconheçam a importância, os entrevistados tiveram certa dificuldade em explicar o que é o PE e quais suas vantagens. Apenas os entrevistados 1 e 8 apresentaram o conceito de PE, e chegaram bem próximo ao citado por Martins et al. (2012): “É através do PE que você vai definir as ações que te conduzirão a um determinado objetivo.” (ENTREVISTADO 1).

Do mesmo modo, embora presente uma série de vantagens para as organizações que utilizam o PE no referencial teórico desse trabalho, a única vantagem extraída das entrevistas foi “o estabelecimento do rumo para as ações principais da organização”, citado por Silva e Gonçalves (2011), e presente na fala do Entrevistado 8:

Ela (organização) tem um PE, que ela pensa no hoje e no amanhã, ela tem condições de chegar nos objetivos a partir do momento que ela traça os objetivos e metas para conseguir atingir resultados. (ENTREVISTADO 8).

Para além da importância do PE, o Entrevistado 4 chama a atenção para as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) para o uso do PE nas organizações públicas:

Importante é, é legal, está sendo cobrado essa ferramenta, a implementação do PE. [...] Tiveram órgãos públicos que foram notificados para determinar um prazo em que esse PE estivesse funcionando. (ENTREVISTADO 4).

Os entrevistados apresentaram alguns cuidados que devem ser observados na elaboração do Planejamento Estratégico.

No primeiro, que diz respeito à participação da comunidade, a visão do Entrevistado 3, exposta na fala abaixo, está de acordo com a literatura, pois o PE contribui para obter maior integração entre os servidores (CASTELLO BRANCO, 2014) e conseguir maior engajamento deles (CERTO, 2010).

A partir do momento em que você chama as pessoas que estão envolvidas nos setores, faz com que as pessoas envolvidas, fiquem mais engajados, pois sabem que parte daquilo foi eles quem sugeriram. (ENTREVISTADO 3).

O outro cuidado diz respeito a necessidade de descentralizar o processo, visto que a centralização é vista como algo retrógrado, ligado à burocracia: “Há uma tendência enorme de centralizar isso em um local só. Quando você centraliza, você acaba contribuindo para engessar o processo.” (ENTREVISTADO 4).

O último cuidado é pertinente a informatização do processo, já que as ferramentas de tecnologia e comunicação facilitam e aumentam a produtividade dos setores.

Inclusive a gente precisa interagir com a TI para a gente avançar nesse sentido para buscar uma eficiência nesse acompanhamento, monitoramento de nossas ações. (ENTREVISTADO 6).

Quando questionados sobre como percebem a aplicação do Planejamento Estratégico na organização, pode-se observar três classificações distintas. Alguns entrevistados consideraram seu

planejamento orçamentário como um Planejamento Estratégico. Alguns entrevistados atribuíram o PE ao PDI, como de fato está posto na organização, e os demais entrevistados reconheceram não haver PE na organização. O quadro 8 mostra como ficou distribuído a percepção da aplicação do PE no IFNMG.

Quadro 8: Percepção da aplicação do Planejamento Estratégico.

Entrevistados	Percepção
3 e 8	Houve certa confusão com os termos. Considerou o planejamento orçamentário como PE
1, 2 e 5	Reconheceram o PE como parte integrante do PDI
4, 6 e 7	Não reconhecem o PE como instituído

Fonte: O autor (2016).

Para os entrevistados 3 e 8, o PE foi utilizado como sinônimo para o planejamento orçamentário, numa clara confusão entre os termos, como pode-se extrair da fala do entrevistado 8.

No que se refere a nosso campus, acredito que existe sim um processo de PE. A gente faz uma avaliação das necessidades da instituição para atender os objetivos, e a partir daí, a gente prioriza as demandas e as necessidades a serem atingidas. (ENTREVISTADO 8).

No que se refere ao reconhecimento do PE como parte integrante do PDI, os entrevistados 1, 2 e 5 reconhecem que o PE existe, mas observam que não é a forma mais eficiente de fazê-lo, conforme se depreende da fala dos entrevistados:

Existe a aplicação do PE (PDI) na instituição, mas existem falhas na aplicação e no controle. [...] Mas, uma vez definido o PDI, é definido o nosso PE e nós trabalhamos em função disso. (ENTREVISTADO 1).

A gente tem o PDI como instrumento, mas que tem sua aplicação restrita. A gente tem uma projeção do que se quer fazer. [...] Mas atualmente a aplicação nossa é muito incipiente para a nossa necessidade. (ENTREVISTADO 2).

A minha dificuldade de enxergar esse planejamento é assim, eu sei que ele existe, que ele está no papel. Eu não consigo enxergar

muito é a estratégia para o Instituto com o um todo. (ENTREVISTADO 5).

Já para os entrevistados 4, 6 e 7, o processo de PE não existe, ou não o reconhecem como instituído, visto que a forma como está posto, não atende às necessidades da organização. Os Entrevistados 6 e 4 falaram a respeito: “Aqui nós temos nosso planejamento. Um PE propriamente dito, a gente precisa sistematizar” (ENTREVISTADO 6).

Sobre a questão do PE, a gente sabe que tem um instrumento na instituição chamado de PDI, e esse PDI traz algumas questões do planejamento, mas de forma bem periférica, não é um planejamento. São questões que trazem pra instituição, mas que não se pode tratar como Planejamento Estratégico. (ENTREVISTADO 4).

Essa situação de reconhecimento como implantado, mas não eficiente, e até mesmo como não implantado pode se dar por quatro motivos: a rigidez da formulação para a implementação do PE (SANTOS, 2006); a falta de apoio da alta cúpula; a falta de incentivo ao uso constante do PE para orientar as atividades (ESTRADA, 2001) ou para atender às cobranças dos órgãos de controle.

O Entrevistado 5 apresenta o por quê do PE não ser visto como prioritário na organização. Seu pensamento está em consonância com o que diz a pesquisa realizada pelo TCU (Brasil, 2008, p. 4) que destacou a pouca “cultura de planejar estrategicamente suas ações e apenas reagir às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação”.

O problema que eu vejo é que as pessoas não conseguem ver o PE como importante. Pensam assim: Deixa acontecer, quando acontecer a gente resolve. É a cultura nossa, do brasileiro, o imediatismo. Fazer as coisas agora. Aqui no Instituto a gente tem muito a questão do apagar incêndio. (ENTREVISTADO 5).

Dentre todas as unidades pesquisadas, sete campi e Reitoria, apenas uma apresentou um processo mais robusto de implementação efetiva de Planejamento Estratégico. A necessidade fez com que ela iniciasse a empreitada isoladamente da organização como um todo. O entrevistado 2, informou que sua unidade começou a implementar o BSC recentemente e contou sua experiência. Embora não tenham concluído a

implementação ainda, o entrevistado está confiante nos resultados que virão da implementação desse modelo de PE:

E ai a gente começou a discutir a questão do PE usando a ferramenta do BSC. A gente fez uma matriz SWOT que a rotatividade aparece como uma ameaça. [...] A gente fez um primeiro seminário que constou de um momento inicial que apresentou como o PE funciona e depois criou-se os grupos de trabalho para a discussão, a partir do PDI, trazendo para a realidade do campus, a missão, a visão e os valores. E um terceiro grupo que montou a matriz SWOT. [...] Tenho percebido que no fim desse ciclo que nós conseguimos construir o BSC até o final pelo período de monitoramento, nós teremos gerado dentre de 6 a 8 meses, informações importantes que nós faz imaginar como conseguimos ficar sem o PE até hoje sem essa ferramenta. [...] O pouco que a gente aplicou até agora tem trazido questões muito importantes para administração. (ENTREVISTADO 2).

A escolha do modelo BSC pelo campus, confirma que o *Balanced Scorecard* é um dos modelos mais utilizados nas organizações públicas para a implantação do Planejamento Estratégico (PAULA; TANAKA; ARAUJO, 2010).

Dentre os fatores que dificultam a implementação efetiva do PE na organização, os entrevistados citaram cinco fatores principais, conforme o quadro 9:

Quadro 9: Principais fatores que dificultam a implementação do Planejamento Estratégico.

Dificuldades	Citações
Desconhecimento da ferramenta PE	1
Necessidade de adequação do modelo para o uso no setor público	2
Necessidade de aprimoramento e revisão do PE	2
Necessidade de comunicação do PE	2

Fonte: O autor (2016).

Sobre o desconhecimento da ferramenta, motivo elencado pelo Entrevistado 5, suas causas podem estar relacionadas a falta de apoio da alta cúpula e a falta de incentivo ao uso da ferramenta (ESTRADA, 2001). “Muitos não conhecem a ferramenta de planejamento. Principalmente por ser uma instituição de ensino eu vejo essa dificuldade.” (ENTREVISTADO 5).

Outro motivo citado está mais relacionado a qual modelo utilizar no setor público, visto que o Planejamento Estratégico foi inicialmente desenvolvido para o uso na iniciativa privada. A necessidade da adaptação do modelo é importante, pois o setor público tem suas especificidades. Segundo Paula, Tanaka e Araújo (2010), os modelos mais utilizados nas organizações públicas são o BSC e o PES (PAULA; TANAKA; ARAUJO, 2010), lembrando que a Perspectiva Financeira no BSC não é orientada pelo lucro. Essa preocupação está presente na fala do Entrevistado 4: “Como eu adequo isso lá do setor privado, essa ferramenta gerencial?” e do Entrevistado 7, conforme nota-se abaixo:

Eu sinceramente, não acho que o PE, no serviço público, deveria ser aplicado na sua integralidade igual da iniciativa privada. As instituições são diferentes das públicas. Empresa privada está preocupada com cultura? Em ajudar os menos favorecidos? (ENTREVISTADO 7).

Outro motivo mencionado foi a necessidade do aprimoramento da ferramenta atual e sua revisão. Da forma como está colocado, o PE da organização está incorporado ao PDI, cuja vigência é de 5 anos (o atual tem a vigência 2014-2018), e elenca macro-objetivos e uma série de metas para cada Pró-Reitoria. Entretanto, essas metas vem sinalizadas apenas com a previsão do ano para serem alcançadas e a previsão de um indicador de desempenho, conforme apresentado na figura 2.

Figura 2: Objetivos e metas traçadas no Planejamento Estratégico do IFNMG

Quadro 10 – Objetivos da Pró-Reitoria de Administração

OBJETIVO 47: Promover a expansão e modernização da infraestrutura física.						
META	CRONOGRAMA					INDICADOR
	2014	2015	2016	2017	2018	
Promover a modernização e ampliação da infraestrutura física, mediante aquisição de equipamentos e realização de obras;	X	X	X	X	X	Número de infraestrutura física e equipamentos.
Realizar coleta das demandas de serviços e/ou materiais dos <i>câmpus</i> ;	X	X	X	X	X	Número de serviços e materiais.
Padronizar as aquisições de equipamentos através de compras compartilhadas.	X	X	X	X	X	Número de compras compartilhadas.
OBJETIVO 48 : Aperfeiçoar a gestão de recursos orçamentários.						
META	CRONOGRAMA					INDICADOR
	2014	2015	2016	2017	2018	
Elaborar e modernizar, por meio de instrumentos específicos, um modelo de recebimento das demandas de recursos de custeio e capital dos <i>câmpus</i> e Reitoria para cada exercício financeiro;	X	X	X	X	X	Número de recursos de custeio e capital.
Criar e modernizar instrumentos de gestão para facilitar a elaboração da matriz orçamentária;	X	X	X	X	X	Número de instrumentos de gestão.
Realizar encontros com gestores para discutir as prioridades durante o processo de aperfeiçoamento gestão de recursos orçamentários.	X	X	X	X	X	Número de reuniões.

Fonte: PDI IFNMG 2014-2018, p. 56 (2013).

O aprimoramento seria no sentido de atribuir elementos norteadores para cada meta, como por exemplo, os recursos (humanos, financeiros e materiais) necessários, o estabelecimento de prazos de início e fim e as principais dificuldades/barreiras para o alcance da meta.

Na verdade a gente se dedica a fazer o Relatório de Gestão, a gente analisa quais ações que a gente fez que estavam alinhadas com o PDI. Mas a expectativa é que a gente consiga desdobrar o PDI em estratégias que a gente possa estabelecer controle. (ENTREVISTADO 2).

Já quanto à necessidade de revisão, o questionamento do Entrevistado 1 traz a tona a questão do engessamento do Planejamento Estratégico da organização devido a falta de revisão periódica. “Existem falhas na aplicação e no controle, por exemplo na revisão de metas, que é necessária mas que não fica muito claro ao longo do processo pra nós”.

Importante notar que o PDI 2014-2018 prevê a possibilidade de acompanhamento, avaliação e revisão do Planejamento Estratégico, como pode ser observado no trecho abaixo, o que revela a intenção do gestor em permitir o seu aprimoramento, porém esses mecanismos ainda não foram criados pela organização.

O período de vigência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG) é de 2014 a 2018, o que permitirá o aperfeiçoamento do seu próprio modelo de Planejamento Estratégico, através da adoção de uma metodologia participativa de elaboração, **avaliação e revisão**. Busca-se, a partir desse plano, a implantação de um processo sistemático de **acompanhamento e avaliação**, possibilitando a **revisão** desse planejamento, sempre que necessário, com contribuições para criação de um plano que reflita sobre o seu papel, sua identidade e o contexto regional no qual está inserido. (IFNMG, 2013b, p. 23, grifo nosso).

O último motivo, necessidade de comunicação do PE, é apresentado no sentido de melhorar a utilização do Planejamento Estratégico, seja para promover seu conhecimento, seja para incentivar seu uso. A preocupação dos gestores é no sentido de melhorar a gestão e aprimorar os resultados da organização.

A necessidade de comunicação ampla dos objetivos, estratégias e metas é apresentado por Estrada (2001) como um importante ponto a ser observado tanto no início quanto durante o processo. Essas necessidades estão evidenciadas nas falas do Entrevistado 7: “Aqui é pouco discutido. Não é discutido, impregnado. Não é cultura.” e do Entrevistado 5:

Eu vejo que aqui no campus, a gente sabe que algumas ações estão no PDI, mas não vejo como a comunidade toda sabendo da existência. A gestão sabe, mas se você perguntar aos servidores: O que é PDI? O que tem no PDI? Quais os valores têm lá? Quais as obras têm lá? (ENTREVISTADO 5).

Quando questionados acerca do conhecimento do Planejamento Estratégico e sua efetiva participação na elaboração do documento, as respostas positivas vieram apenas dos entrevistados 1, 2 e 5. E, dentre esses, apenas os entrevistados 1 e 2 consideram haver monitoramento das ações traçadas no PE através dos Relatórios de Gestão, mesmo assim, de forma muito superficial, como podemos constatar na fala do entrevistado 2:

Atualmente, partindo do PE como PDI, o monitoramento dele ainda é muito incipiente. A gente não tem uma ferramenta de controle e monitoramento das ações, sendo que a gente só afere esse monitoramento do PDI através da elaboração do Relatório de Gestão. (ENTREVISTADO 2).

4.4 Considerações sobre o Orçamento Público no IFNMG

Por se tratar de uma autarquia vinculada ao governo federal, o IFNMG não faz a previsão de receita, visto que esta tarefa cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O montante de sua receita está atrelado ao valor destinado ao Ministério da Educação (MEC), após um sistema de rateio entre as instituições de ensino vinculadas a esse ministério.

Os valores são rateados levando em conta alguns elementos como, o número de alunos, o ciclo do curso, a modalidade de ensino, o nível do curso e a categoria da organização.

Após a definição do orçamento de cada organização, a informação retorna para o MPOG finalizar a proposta orçamentária do

governo federal e encaminhá-la para os trâmites legais de aprovação desta. O papel das instituições de ensino, nesse caso, é definir a aplicação do recurso para atender as suas demandas.

A forma de fixação das despesas é parecida em todas as unidades pesquisadas, primeiro faz-se a reserva dos valores para atendimento dos custos de manutenção e a parte excedente é destinada ao investimento em expansão e melhoria.

Cada campi aloca primeiramente seu recurso de manutenção, buscando garantir o bom funcionamento da organização. Para isso, eles consideram o histórico de gasto dos anos anteriores, observando o que pode ser reduzido ou cortado, relacionam os valores dos contratos vigentes e projetam uma parcela para o crescimento desses gastos, conforme identificado na fala do Entrevistado 8:

A gente primeiro tem que relacionar as despesas fixas, por exemplo, a gente relaciona todos os contratos e as nossas necessidades: limpeza, vigilância, internet, energia, água. Todos esses contratos a gente relaciona primeiro, olhando o histórico do contrato. Prevendo um aumento de reajustes. (ENTREVISTADO 8).

Essa forma de elaboração do orçamento é conhecida como Orçamento Incremental, como proposto por Silva (2004), nela o orçamento é definido através de um incremento (porcentagem) sobre os gastos anteriores.

Depois de realizado a definição do gasto de funcionamento, os gestores utilizam-se do PDI para definir as prioridades de gastos com investimento, seja ela com a expansão do campus, reformas ou sua modernização, conforme evidente nas falas do Entrevistado 7: “O que sobrou, a gente trabalha a renovação de equipamentos, equipar laboratórios. Manutenção e renovação.” e do Entrevistado 2:

No que diz respeito aos recursos de investimento, recursos de capital. As aquisições e os gastos de infraestrutura tem que estar abrangidos no PDI. A gente não pode fazer algo que não esteja alinhado ao PDI. (ENTREVISTADO 2).

Essa outra forma de elaboração de orçamentação está bem próxima do chamado Orçamento Base-Zero, pois, ao contrário do

Orçamento Incremental, nele se analisa as demandas de acordo com os objetivos traçados no planejamento da organização, buscando, através das prioridades, a avaliação eficiente na aplicação do recurso (SILVA, 2004).

Assim, pode-se verificar que a organização pesquisada apresenta um hibridismo na sua forma de elaboração do orçamento: utiliza-se o Orçamento Incremental para os gastos de manutenção e o Orçamento Base-Zero para os gastos com investimento.

Outra questão importante foi a análise da inexecução do orçamento. Quando questionados se alguma ação do Planejamento Estratégico já havia deixado de ser realizada na organização por não ter conseguido executar o orçamento dentro do exercício, 5 dos 8 entrevistados responderam que Sim, e, por não conseguirem empenhar dentro do ano vigente, o orçamento foi devolvido.

Pode-se extrair cinco motivos que impediram a execução dentro do prazo de vigência do orçamento: a falta de definição sobre a aplicação do recurso de determinada ação, a troca de gestão, a falta de projeto para licitação de obra, a falta de tempo hábil para a instrução do processo licitatório e o bloqueio de recursos.

O primeiro motivo está estritamente relacionado com o medo de os gestores serem punidos quando da auditoria sobre os atos praticados contrários ao arcabouço legal. O gestor lida com altos riscos, conforme evidente na fala do entrevistado 2:

Às vezes a gente tem um indicativo do que tem que ser feito, que existe a possibilidade do recurso, só que o peso da decisão recai sobre o gestor, que não tem todas as informações mínimas para a tomada de decisão naquele momento. Nesse receio de tomar a decisão, tanto do ponto de vista administrativo quanto civil, acaba-se perdendo o compasso desse processo de execução orçamentária. (ENTREVISTADO 2).

Já o segundo motivo, a troca de gestão, está relacionado com a descontinuidade administrativa inclusive a implementação do Planejamento Estratégico, de acordo com Castello Branco (2014).

Os outros 3 motivos citados estão presentes nos quadros 7 e 8 (descritos na próxima seção) como as dificuldades para a execução do orçamento e consolidação do Planejamento Estratégico.

Quando questionados sobre a realização de gastos fora do planejamento para evitar que o recurso fosse devolvido, as respostas dos entrevistados é que de fato esta prática não ocorre na organização. Outro fator que confirma as respostas é o volume de recurso devolvido pela organização nos últimos 5 anos.

Três entrevistados relataram que “gastar sem planejar” esteve presente em gestões anteriores, mas que esse pensamento não está mais na organização, conforme depreende-se da fala do entrevistado 3: “Eu vivenciei alguns momentos que a execução do orçamento acontecia simplesmente para gastar o recurso”.

Essa informação mostra que a organização está consciente dos problemas que podem advir de compras urgentes e mal planejadas apenas para garantir que o recurso não seja devolvido, conforme descritas por Liernet e Ljungman (2009).

O que os entrevistados 3, 6, 7 e 8 relataram foi a utilização de recursos provenientes de processos que não conseguiram ser empenhados e de sobras de recursos do orçamento para antecipar gastos previstos no orçamento do ano seguinte.

Os gestores iniciam o planejamento do ano seguinte no segundo semestre do ano corrente e já têm os macro-objetivos traçados no PDI. Essa prática tem se mostrado estratégica, já que possibilita ampliar o atendimento das ações previstas. Essa prática é descrita pelos Entrevistados 6 e 7:

Nós tínhamos o recurso para uma finalidade, e aí, como os colegas não conseguiram iniciar o processo em tempo hábil, nós utilizamos esse recurso para aquisição de equipamentos, que a gente precisava para um laboratório. A gente fez a aquisição para que o recurso não retornasse. [...] A prioridade não era para o exercício atual, e sim para o seguinte. (ENTREVISTADO 6).

Em um ano sobrou recurso, e ele ia voltar. Nós compramos um material, que não estava como meta para aquele ano, mas que seria utilizado no ano seguinte. Não era prioridade do exercício. (ENTREVISTADO 7).

Todavia quando se analisou o inventário da organização, percebeu-se que, de um patrimônio total de R\$ 40,3 milhões, R\$ 1.471.074,99 ainda não haviam sido colocados em uso, perfazendo um

montante de 3,64% do patrimônio total, em outubro de 2015, data da coleta desses dados.

Embora reconheça-se que os dados apresentados pela organização possam estar desatualizados, com produtos sendo usados, mas constando no sistema como em fora de uso ou de produtos que aparecem em uso, mas que de fato ainda estão embalados no almoxarifado, a apresentação da situação do patrimônio é útil para os resultados da pesquisa.

Uma questão que levantou controvérsias foi se o princípio da anualidade orçamentária dificulta ou não a realização das ações do PE. Os entrevistados ficaram divididos entre as duas opções, conforme mostra o quadro 10.

Quadro 10: Percepção sobre a influência do princípio da anualidade sobre o PE.

Entrevistado	Percepção
1, 2, 4 e 6	Sim, dificulta
3, 5, 7 e 8	Não, não dificulta

Fonte: O autor (2016).

Os motivos para crer que o princípio da anualidade dificulta o alcance das metas traçadas foram os atrasos na liberação da LOA e os gargalos nos processos licitatórios, conforme descrito por Ribeiro (2010).

O atraso na liberação da LOA ocasiona dois problemas. Para o entrevistado 1, a demora na autorização de empenhos dificulta as ações de fomento, como as bolsas de assistência estudantil:

No caso específico de ações que envolvem fomento de bolsas para alimentação de alunos, para transporte, para moradia, não deveriam atender ao princípio da anualidade. Eles deveriam ter, pelo menos, uma flexibilização que nós pudéssemos estender por 3 meses o recursos em restos a pagar para podermos atender os 3 primeiros meses do ano. (ENTREVISTADO 1).

O outro problema do atraso na liberação da LOA está relacionado ao pouco tempo em que o orçamento fica disponível para execução. O prazo final para empenho geralmente se encerra no final de novembro, reduzindo um mês de execução. Então qualquer atraso na aprovação e na liberação do

orçamento reduzirá consideravelmente o período de execução de fato. Embora o orçamento seja anual, sua execução fica restrita a dez meses ou menos.

No ano anterior, a gente teve um atraso na liberação da LOA. A divulgação foi postergada até o mês de junho (Do ano de sua vigência), houve um contingenciamento que dependia de um decreto. Assim, tivemos um ano fiscal que foi de junho a novembro. Tivemos 5 meses da definição do nosso orçamento até o fechamento do ano. (ENTREVISTADO 2).

Já os gargalos nos processos licitatórios estão relacionados com a burocracia envolvida no processo que faz o processo ficar lento, como nas licitações de obra e de terceirizados e que exige muitas pessoas envolvidas:

Embora os processos têm que ser feitos realmente em tempo hábil para execução dentro do exercício, alguns casos ocorrem que, por um motivo ou outro, as vezes uma morosidade na instrução (do processo), uma deficiência no número de pessoal, você deixa de instruir um processo que é importantíssimo para a instituição e você acaba perdendo esse recurso. (ENTREVISTADO 6).

Já para os entrevistados que acreditam que o princípio da anualidade orçamentária não interfere no atingimento das metas, eles reconhecem que o planejamento bem-feito é capaz de neutralizar os motivos citados anteriormente, conforme mostram as falas do Entrevistado 8: “Se você pensar estrategicamente, esse recurso você não perde.” e do Entrevistado 3:

Não, não vejo isso, por que se você tem uma previsão, você tem um recurso destinado, você tem a obrigação de planejar e executar a aquilo que está previsto. Até o momento eu não vi dificuldade, e eu não vejo como uma coisa positiva, aquilo que não foi executado ficar em uma poupança para que se receba futuramente. (ENTREVISTADO 3).

O entrevistado 7 destaca a complexidade de incluir outras situações no orçamento público atual, inclusive sobre o “orçamento paralelo” que já ocorre na modalidade de Restos a Pagar, cujos saldos de empenho permanecem aberto no outro ano.

O problema disso aqui (poupança) é que você fica trabalhando em Restos a Pagar. Se eu fosse Ministro da Fazenda, eu acabava

com o Restos a pagar. São 2 orçamentos rodando, tem campus com 2013 ainda em Restos a Pagar. [...] Não tem quem no mundo que dá conta de gerenciar isso (vários orçamentos ao mesmo tempo). (ENTREVISTADO 7).

O entrevistado acima confirma a aceitação do princípio da anualidade conforme descrito por Giacomoni (2010), seja pela sua simplicidade ou sua facilidade de execução (RIBEIRO, 2010).

4.5 Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no Planejamento Estratégico do IFNMG

A partir do estudo preliminar dos Relatórios de Gestão do IFNMG no período de 2010 a 2014, extraiu-se, de acordo com as justificativas presentes na elaboração desses relatórios, as principais dificuldades apontadas como impeditivas para o alcance das metas estabelecidas no planejamento da organização para os períodos analisados, conforme apresentadas no quadro 11.

Quadro 11: Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no Planejamento Estratégico citadas nos Relatórios de Gestão 2010-2014.

Categorias	Subcategorias	Citações	Citações Acumul.
Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional	Atraso na implantação dos campi	4	37
	Atraso na nomeação de servidores	4	
	Distância Campus/Reitoria	3	
	Falta de Histórico de Gastos	2	
	Necessidade de Obra/Infraestrutura	22	
	Necessidade de revisão do Planejamento	1	
	Planejamento Estratégico Inadequado	1	
Dificuldades relativas à Execução e Controle	Burocracia interna	8	20
	Demora na tomada de decisão	1	
	Elaboração de Projeto de Obras	3	
	Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão	1	
	Falta de Instrumentos de Controle	3	
	Falta de Padronização de Procedimentos	1	
	Sistemas de apoio à gestão inadequados	3	
Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público	Greve/Paralisação	11	93
	Necessidade de Pessoal	55	

	Necessidade de Treinamento	15	
	Resistência à mudança	5	
	Rotatividade de Pessoal	7	
Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos	Bloqueio de recursos	1	51
	Licitação	23	
	Limitação de gastos com diárias	5	
	Limitação Orçamentária	15	
	Período Eleitoral	2	
	Problemas pós-licitação	5	

Fonte: O autor (2015).

A partir desse quadro, pediu-se aos entrevistados que elencassem as três subcategorias mais importantes para que eles emitissem suas opiniões. Assim, foi possível criar o quadro 12.

Quadro 12: Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no Planejamento Estratégico citadas pelos entrevistados.

Categorias	Subcategorias	Citações	Citações Acumul.
Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional	Necessidade de Obra/Infraestrutura	1	4
	Necessidade de revisão do Planejamento	2	
	Planejamento Estratégico Inadequado	1	
Dificuldades relativas à Execução e Controle	Burocracia interna	1	9
	Demora na tomada de decisão	1	
	Definição de Competências	1	
	Elaboração de Projeto de Obras	3	
	Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão	2	
	Falta de Instrumentos de Controle	1	
Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público	Necessidade de Pessoal	2	5
	Rotatividade de Pessoal	3	
Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos	Bloqueio de recursos	4	6
	Limitação Orçamentária	2	

Fonte: O autor (2016).

Na primeira categoria, Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional, o Entrevistado 1 citou a Necessidade de Obra/Infraestrutura por existir instalações no campus que não cumprem sua finalidade e impedem o alcance das metas.

Já a Necessidade de revisão do Planejamento e o Planejamento Estratégico Inadequado foram citados pelos entrevistados em vista da precariedade do instrumento Planejamento Estratégico adotado na organização. O PE não é capaz de integrar as unidades, fazendo com que determinadas atividades aconteçam isoladamente, e também não passa por revisões, mantendo-se rígido frente as várias mudanças no ambiente institucional.

A gente sabe que o planejamento tem que ser flexível, você tem que estar o tempo todo monitorando, ver o que pode melhorar. Criaram esse documento, no entanto, ele não tem passado por essa revisão. De tempos em tempos deveria passar por essa revisão para aprimorar esse planejamento (ENTREVISTADO 4).

Na categoria Dificuldades relativas à Execução e Controle estão elencadas dificuldades operacionais como a Burocracia interna, a Demora na tomada de decisão, a Definição de Competências, a Elaboração de Projeto de Obras, a Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão e a Falta de Instrumentos de Controle.

A Burocracia interna e a Demora na tomada de decisão estão relacionadas a morosidade dos trâmites gerados pelas disfunções da burocracia, no excesso de papelório e na tramitação de processos.

A Definição de Competências não apareceu no quadro 7, mas foi citada pelo Entrevistado 4 como um problema que atrasa o atingimento das metas pela indefinição nas responsabilidades de cada cargo:

Eu penso que o que se tem de estabelecer são competências, deixar definido de uma vez por todas as competências. A gente tem uma grande dificuldade nesse aspecto. Isso tem que ser formalizado e criar uma cultura de institucionalizar, às vezes a gente coloca no papel e põe de lado e esquece. (ENTREVISTADO 4).

A Elaboração de Projeto de Obras foi citada como um gargalo, pois as metas dependem que ampliação da estrutura física tem que passar por esse estágio, porém a estrutura atual não está preparada para a expansão física do IFNMG.

Muitas vezes a gente destina recursos para investimentos em obras e chega no final do ano, o planejamento (consecução) não foi possível por que não tivemos condição de obter os projetos. (ENTREVISTADO 3).

Os dois últimos elementos dessa categoria foram a Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão e a Falta de Instrumentos de Controle, ambos afetam o atingimento das metas. Primeiro, por que o risco nas tomadas de decisões são elevados quando não se tem informações suficientes e, segundo, por que o excesso de demanda faz com que os gestores tenham pouco tempo para acompanhar a execução: “A gente inicia o processo, aí tem outra demanda que sobrepõe este processo e o controle fica precarizado.” (ENTREVISTADO 2).

A terceira categoria refere-se às Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público, nela, os entrevistados listaram a Necessidade de Pessoal e a Rotatividade de Pessoal como principais fatores impeditivos do alcance das metas traçadas no Planejamento Estratégico da organização.

A falta de pessoal não está referida aqui como baixo quantitativo de servidores, mas sim a subutilização destes em relação a falta de sistemas informatizados, o que leva a um excesso de trabalho manual e, muita das vezes, repetitivo, conforme evidente na fala do Entrevistado 8:

Eu atrelo a necessidade de pessoal não à estrutura atual hoje, de forma que eu tivesse vários sistemas em cada setor, eu acredito que seria mais fácil e aí talvez essa necessidade de pessoal não seria tão evidente. Por causa dessa necessidade de retrabalho. (ENTREVISTADO 8).

Já a rotatividade de pessoal afeta negativamente alguns campi, geralmente situados em cidades pequenas e afastadas da cidade da reitoria do IFNMG, Montes Claros. A rotatividade gera grande dificuldade para os servidores que permanecem no campi, elevando sua carga de trabalho.

Acho que é uma coisa que a gente sente uma penalização nesse sentido, por que para formar os profissionais de áreas mais técnicas da administração leva algum tempo. Então a gente tem o problema de passar por uma formação, muitas vezes em trabalho, outras vezes até com investimento em capacitação, e quando este profissional já está em um nível que a gente acredita que ele já se emancipou, muitas vezes ele acaba sendo removido ou redistribuído. (ENTREVISTADO 2).

As principais causas que levam um servidor a remover-se ou redistribuir-se estão relacionadas à estrutura inadequada da cidade (ou do campus) ou ao desejo de retornar para sua cidade de origem.

A última categoria apresenta as Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos como o Bloqueio de recursos e Limitação Orçamentária. O bloqueio ocorre por falta de arrecadação do governo, que limita a emissão de empenho, ou atrasa os pagamentos.

Ele atrasa as ações de uma maneira geral, atrasa chegar à consecução dos objetivos daquela ação. Por exemplo, eu previ oferecer bolsa, com o recurso bloqueado eu tenho que oferecer menos bolsas. Aquela ação vai ser prejudicada. (ENTREVISTADO 7).

Já a Limitação orçamentária afeta no atingimento das metas por que algumas demandas da organização não podem ser atendidas em virtude falta de verbas. Essa dificuldade ocorre por que o PE traz as metas, mas não especifica os recursos necessários para atingi-las, assim, metas superdimensionadas não conseguem ser atendidas quando necessitam de altos recursos.

O campus tem hoje um recurso X, e dentro da avaliação do planejamento nosso que está sendo traçado levando em consideração o PDI e também as ações específicas do campus, o recurso que temos infelizmente é insuficiente. (ENTREVISTADO 1).

4.6 Dificuldades enfrentadas para elaborar e executar o orçamento no IFNMG

A partir da análise dos Relatórios de Gestão do período de 2010 a 2014, período em que ocorreu a primeira grande expansão do IFNMG, pode-se constatar que a organização executou apenas 73% do seu orçamento discricionário (orçamento bruto – gasto com pessoal), devolvendo quase 75 milhões para o governo federal no mesmo período, conforme pode-se verificar na tabela 1. O valor é expressivo e interfere profundamente no atingimento das metas traçadas no PDI.

Os gastos com pessoal foram excluídos da análise visto que a forma de execução das despesas não segue as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos impostos pela lei nº 8.666/93.

Tabela 1: Execução orçamentária do IFNMG acumulada entre 2010 e 2014

Descrição	Dotação Inicial	Empenhado	Execução
Orçamento Bruto	602.822.980,00	521.978.648,66	87%
(-) Pessoal	-328.729.457,00	-322.694.090,04	98%
(=) Orçamento discricionário (custeio + Investimento)	274.093.523,00	199.284.558,62	73%

Fonte: O autor (2016).

A tabela 2 detalha, para cada ano de análise, a dotação final e os valores empenhados no período considerando o orçamento discricionário da organização. Dela, pode-se observar a variação da execução entre 64% (menor execução do período) e 86% (maior execução do período).

Tabela 2: Execução orçamentária do IFNMG entre 2010 e 2014

Ano de execução	Dotação Final	Empenhada	Execução
2010	28.369.804,00	24.270.053,62	86%
2011	39.728.214,00	31.684.580,58	80%
2012	56.377.192,00	36.259.281,17	64%
2013	60.756.134,00	48.720.125,56	80%
2014	88.862.179,00	58.350.517,69	66%
TOTAL	274.093.523,00	199.284.558,62	73%

Fonte: O autor (2016).

Cinco entre os oito entrevistados reconheceram que já houve a devolução expressiva de valores em um dado momento, cada um atrelado a motivos específicos naquele momento, como por exemplo: o recebimento inesperado de recurso extra (Entrevistado 1), a incerteza na aplicação de determinado recurso (Entrevistado 2), a falta de projetos (Entrevistado 3), equipes reduzidas e a indefinição de competências para executar o recurso (Entrevistado 4) e a falta de planejamento (Entrevistado 5).

É importante notar que a Falta de Projetos e Equipes Reduzidas (necessidade de pessoal), aparecem como dificuldades para implementar as ações traçadas no Planejamento Estratégico da organização.

Quando os entrevistados foram questionados a respeito das dificuldades para executar o orçamento público, apenas um declarou não ter. As dificuldades não foram no sentido de realizar o gasto em si, visto que o procedimento é normatizado e os gestores já foram treinados para isso.

As dificuldades foram separadas em duas categorias distintas, Dificuldades internas e Dificuldades Externas, a primeira dividida em cinco subcategorias e a segunda em quatro subcategorias. Essas dificuldades atrasam ou impedem a execução dos processos de aquisição, conforme apresentado no quadro 13.

Quadro 13: Categorias e Subcategorias referente às dificuldades para executar o orçamento público.

Categorias	Subcategorias
Dificuldades Internas	Falta de capacitação para elaboração das compras (E1)
	Falta de integração dos processos de compra da organização como um todo (E2).
	Necessidade de profissionais com formação específica para execução de algumas licitações (E5).
	Dificuldade para se obter orçamentos (cotação de preços) para instrução do processo (E6 e E8).
	Dificuldade de se identificar e especificar adequadamente os materiais ou serviços necessários para a aquisição (E6 e E8).
Dificuldades Externas	Incapacidade de empresas vencedoras da licitação em atender à demanda da organização (E2).
	Demora para liberar o remanejamento de recurso, entre as ações ou entre investimento e custeio (E4).
	Falta de tempo entre a definição do orçamento anual (MEC) e a definição e a votação do orçamento (E7).
	Falta de flexibilização no processo de aquisição no que se refere à generalização da lei (E7).

Fonte: O autor (2016).

A primeira categoria, Dificuldades internas, apresenta cinco fatores (subcategorias) que dificulta a execução do orçamento, mas que podem ser facilmente corrigidos pela organização.

O primeiro é a Falta de capacitação para elaboração das compras, citado pelo Entrevistado 1, e que faz com que os processos demorem o dobro de tempo médio de um processo para serem concluídos.

Essa qualificação não é para todos, apenas quem trabalha em áreas específicas têm esse conhecimento, muito embora é divulgado como ocorrem as compras. Um processo de compras convencionais gira em torno de 60 dias cumprindo todos os prazos necessários. Mas com essa dificuldade do conhecimento isso eleva para 100 ou 120 dias. E aí você tem uma dificuldade muito grande para estar executando o orçamento. (ENTREVISTADO 1).

Outro motivo citado foi a falta de integração dos processos de compra da organização como um todo, levando as unidades ter retrabalho nos processos de compra e consumir tempo importante para execução das ações estratégicas. O retrabalho acontece em várias etapas do processo, desde a especificação do material até a realização julgamento das propostas.

A dificuldade maior da execução do Orçamento é que as ações da instituição pulverizadas. A gente gasta muito esforço em cada campus tocando processos que poderiam às vezes ser compartilhado, ser aproveitado. Aproveitar melhor o esforço. (ENTREVISTADO 2).

A necessidade de profissionais com formação específica apresentou-se como outro fazer dificultante, pois para execução de algumas licitações, por exemplo de obras ou mesmo de bolsa de assistência estudantil, é imprescindível a presença de profissionais habilitados, na qual a falta destes inviabiliza a utilização do recurso.

As dificuldades básicas são aquelas de processo mesmo. A licitação que você tem que montar. Por exemplo, estou tentando gastar o dinheiro do PNAE, mas não estou conseguindo. Eu não tenho nutricionista no campus para montar o cardápio. (ENTREVISTADO 5).

Outro motivo foi a dificuldade para se obter orçamentos (cotação de preços) para instrução do processo. Embora tem surgido empresas especializadas em fornecer orçamento para compras públicas, elas não atendem por completo a demanda. Nesse caso, os servidores têm que encontrar preços na internet ou tentar obtê-los em empresas físicas, o que é muito difícil: “Uma dificuldade é o orçamento. A outra é a Administração Pública colocar no papel aquilo que ela precisa. Especificar detalhadamente (fase prévia).” (ENTREVISTADO 6).

O último motivo, dentro da categoria dificuldades Internas, e a dificuldade de se identificar e especificar adequadamente os materiais ou serviços necessários para a aquisição. Muitas das vezes, o servidor não conhece ou não consegue detalhar todos os elementos necessários para a aquisição. Isso pode fazer com que os objetos adquiridos não atendam a demanda da organização por “pequenos descuidos”.

Quando você tem em mente um objeto, você tem que detalhar o mais especificamente possível para que qualquer um que leia a especificação entenda aquilo que você está querendo. Tamanho, material. (ENTREVISTADO 8).

Na categoria Dificuldades Externas, apresentam-se cinco motivos que dificultam a execução do orçamento, mas que não estão sob poder da organização em repará-los.

O primeiro é a incapacidade de algumas empresas vencedoras da licitação em atender à demanda da organização. Quando uma empresa não consegue arcar com o contrato, além de atrasar o atingimento de metas da organização, faz com que esta tenha mais gastos e retrabalho nas contratações de nova empresa.

A gente passou muito tempo trabalhando no processo de terceirização, porém algumas empresas se propõe a participar da licitação, mas depois não assume a responsabilidade e isso gera a necessidade de se fazer um novo processo. (ENTREVISTADO 2).

Outro motivo citado foi a demora para o Ministério do Planejamento em liberar o remanejamento de recurso solicitado pelas organizações, seja entre as ações distintas ou entre investimento e custeio na mesma ação. Essa demora acaba inviabilizando a realização de ajustes no planejamento da organização.

O que eles poderiam melhorar seria a rapidez na questão do remanejamento (burocracia). A forma como o remanejamento é feito hoje acaba se tornando inviável. Os remanejamentos demoram mais de 3 meses. (ENTREVISTADO 4).

A falta de tempo entre a definição do orçamento anual (MEC) e aprovação final do orçamento é outro motivo citado. Quando esse período é

curto, limita também o tempo da organização para definição de suas despesas, levando a um planejamento atropelado e, muitas das vezes, ineficaz.

No ano passado o orçamento chegou 2 horas da tarde para mandar no outro dia 10 horas da manhã. A matriz veio do CONIF. Primeiro, eles deviam ter (deixar) mais tempo para fazer isso. (ENTREVISTADO 7).

O último motivo dentro da categoria Dificuldades Externas, e a falta de flexibilização no processo de aquisição no que se refere à generalização da lei, principalmente nos processos de obra. Como as leis e normas se aplicam a todos os casos indistintamente, pequenas obras ou reformas seguem o mesmo trâmite de obras complexas, levando a morosidade nas pequenas construções: “Fazer um sanitário em janaúba é o mesmo que construir a Ponte Rio Niterói. A lei é genérica.” (ENTREVISTADO 7).

4.7 Análise das alternativas propostas pelos gestores do IFNMG para executar o orçamento público e consolidar as ações do Planejamento Estratégico

Do conjunto da entrevista, direta ou indiretamente, foi possível extrair algumas alternativas para que a organização aprimore a execução de seu orçamento e consolide as ações traçadas no seu Planejamento Estratégico. Foram encontradas 22 subcategorias, que foram posteriormente agrupadas em 6 categorias, e finalmente transformadas em 2 classes temáticas, conforme demonstrado no quadro 14, abaixo.

Quadro 14: Distribuição das classes temáticas, categorias temáticas, subcategorias referente as alternativas para aprimorar a execução do orçamento e o PE.

Classes Temáticas	Categorias	Subcategorias
Soluções relativas ao Planejamento Estratégico	PE	Aderir ao PE
		Utilização de BSC
	Pensamento Estratégico	Pensar as estratégias integradas do IF
		Gestão do Conhecimento (Sistematizar)

Soluções relativas ao Orçamento Público	Legislação	Flexibilização do processo de compras
		Orçamento vigente ao Cronograma
	Controle	Acompanhamento sistemático da execução financeira
		Adotar sistemas de controle eficazes
		Gestão de Contratos
		Melhorar os sistemas de informática
	Obras	Banco de projetos de Obras
		Contratação de Engenheiros para o Quadro
		Melhorar os projetos de Obras
		Obras modulares
	Aquisições	Ampliar o tempo para discussão do orçamento
		Antecipação do Planejamento de Compras
		Utilização de SRP
		Institucionalização do processo de Compras
Melhorar as especificações de Compras		
Compras Compartilhadas		
Avocação de responsabilidade		

Fonte: O autor (2016).

A primeira classe temática apresenta as soluções citadas pelos entrevistados no que diz respeito ao Planejamento Estratégico. Dividindo-a em duas categorias: uma para o PE propriamente dito e outra para o Pensamento Estratégico.

A pequena quantidade de sugestões para aprimorar o uso do PE ocorre principalmente pela sua baixa adesão na organização, conforme apresentado na subseção “4.2 Observações sobre o Planejamento Estratégico no IFNMG”, representando a falta de cultura de sua utilização, mesmo estando o PE introduzido no PDI da organização. Podemos notar esta situação presente nas falas do Entrevistado 4: “A primeira coisa é defini-lo com ferramenta mesmo dentro da instituição” e do Entrevistado 8:

Eu acho que é a implantação de uma cultura mesmo, sabe, junto aos servidores para apresentar a importância do PE para a instituição. A gente só cresce a partir de uma boa gestão do orçamento público e do PE. (ENTREVISTADO 8).

Como movimento alternativo, vê-se movimento isolado de uma unidade na tentativa de implementar o BSC como ferramenta de PE. Essa alternativa poderia ser mais bem avaliada pelo conjunto para uma implementação de todas as unidades vinculadas.

A outra categoria, Pensamento Estratégico, foi extraída como uma necessidade latente da organização pensar e agir estrategicamente, independentemente do plano estratégico formal. A subcategoria Pensar as estratégias integradas do IF surgiu em virtude da crítica do Entrevistado 5 sobre a forma como o Instituto é gerenciado: através de iniciativas isoladas e muitas vezes concorrentes, carecendo de um pensamento da organização como um todo mesmo que custe parte da autonomia dos campi, conforme evidente em sua fala:

O que é estratégico para o Instituto? [...] O que é importante para o Instituto? Alguns campi precisam de mais apoio da Reitoria [...] O instituto é uma coisa só [...] Não compensa ter um campus maravilhoso e o outro campus não ter nada. É tudo instituto. [...] Vamos elencar prioridades dentro do Instituto e não dentro dos campi. [...] Por mais que os campus tenham uma autonomia. Eu acho que a Reitoria, como um órgão máximo, tem que fazer isso. (ENTREVISTADO 5).

Outra subcategoria elencada no Pensamento estratégico foi a respeito da gestão do conhecimento, pois a organização poderia avançar mais rapidamente utilizando meios para sistematizar o conhecimento presente em cada cargo/departamento de forma que a saída de determinado servidor não afetasse profundamente a organização.

As pessoas saem do cargo e não passam nada. O que você planejou aqui? Meu coordenador de Extensão saiu, eles tem que sentar e passar tudo que aconteceu. A coordenação de pesquisa a mesma coisa, se saiu o coordenador do almoxarifado a mesma coisa. Tem que repassar todo o serviço. (ENTREVISTADO 5).

Já a segunda classe temática traz as soluções apresentadas pelos entrevistados no que diz respeito ao Orçamento Público. Ela é mais robusta e foi dividida em quatro categorias: Legislação, Controle, Obras e Aquisições.

Na categoria Legislação, os entrevistados apontaram duas medidas que poderiam solucionar problemas pertinentes à execução do

orçamento. Entretanto, a alteração da legislação foge aos poderes da organização, dependendo do congresso para avaliá-las e aprová-las. Mesmo assim, as sugestões são úteis e poderiam trazer benefícios para a organização.

A primeira diz respeito à Flexibilização do processo de compras, pois atualmente, com exceção à modalidade de dispensa (hoje até R\$ 8.000,00 para compras e serviços e R\$ 15.000,00 para obras), seguem ritos muito parecidos para se fazer uma compra de 100 mil ou de 1 milhão. Essa falta de flexibilidade afeta os campi sediados em cidades que possuem estruturas menores, como, por exemplo, na falta de grandes construtoras ou, até mesmo, concessionárias de veículo.

Fazer um sanitário em janaúba é o mesmo que construir a Ponte Rio Niterói. A lei é genérica. [...] É necessário elastecer a faixa de dispensa, aumentar o teto de R\$ 8.000. No interior, se tivéssemos aí até 50.000 de flexibilização. (ENTREVISTADO 7).

A segunda solução referente à Legislação foi o Orçamento vigente ao Cronograma, que, de acordo com o entrevistado 4, já existe em países como a Alemanha, alterando o princípio da anualidade através da permissão da vigência do orçamento segundo o cronograma da obra. Assim, grandes obras teriam seu empenho garantido até o fim do contrato.

Um modelo que seria adequado pra gente seria esse. Lá, enquanto tiver o cronograma da obra, o orçamento está vigente. Aqui pra gente não, você tem que respeitar a Anualidade. (ENTREVISTADO 4).

Na categoria Controle, a primeira solução foi o Acompanhamento sistemático da execução financeira. Esse item se apresentou importante pois permite que os ajustes sejam feitos concomitantemente, e evite a devolução de recursos. Esse controle pode ser feito por meio de planilhas e de reuniões periódicas.

A segunda solução, está na mesma direção, mas não o acompanhamento da execução financeira, e sim dos objetivos, conforme presente na fala do entrevistado 4.

O planejar é importante, mas o controlar do ponto de vista do recurso, que é público, é muito mais importante. Não adianta ter um planejamento excelente se eu não tenho controles razoáveis para medir a utilização desses recursos. [...] cada setor adotar sua medida, dentro da sua peculiaridade. (ENTREVISTADO 4).

Na categoria de controle também é apontada a Gestão de Contratos como uma forma de melhorar a gestão do orçamento visto que, quando bem administrados, os contratos funcionam sem imprevistos. Mas quando mal administrados, exigem retrabalho da equipe e atrasos para a organização. O entrevistado 8 contou sua experiência em estruturar um núcleo de gestão de contratos eficiente para seu controle.

Uma coisa eficiente na questão de gestão, que foi bom, foi a nomeação de servidores fiscais de obra, fiscais administrativos e fiscais técnicos de contrato. [...] O campus optou por nomear uma equipe. O gestor de contrato e o gestor administrativo, que são fixos, fazem o trabalho, definimos a atribuição dessas pessoas, e o que muda é o fiscal técnico, que acompanha literalmente a execução do contrato. Aí tem vários, um fiscal para cada contrato. (ENTREVISTADO 8).

A última sugestão dentro da categoria controle foi Melhorar os Sistemas de Informática, pois eles podem aumentar a produtividade (reduzindo a necessidade de pessoal), diminuir os riscos do controle manual e melhorar a tomada de gestão, quando funcionam em sua plenitude.

Você precisa de ferramentas para tomar decisão. O protocolo aqui hoje funciona com um caderninho na mão. É um absurdo. [...] Tá eu tenho o SIGA, mas ele nunca funcionou. [...] Poderia chegar mensagem no meu celular, no meu, e-mail, o fulano de tal acabou de receber o ofício que você encaminhou pra ele. Ótimo. (ENTREVISTADO 5).

Na categoria Obras, foram listadas quatro sugestão de melhorias para a organização. A primeira foi a criação de um Banco de projetos de Obras para que se economize tempo, recurso humanos e financeiros utilizando projetos disponíveis na organização em vez de se contratar novos projetos a cada obra. Essa medida é parcialmente usada na organização, mas não está totalmente sistematizada, conforme depreende-se das falas dos Entrevistados 1 e 7.

Construímos campus diferentes, não construímos campus padronizados. Não precisa ser igual pra todos pois cada um tem algumas especificidades, mas deveria ter bancos de projetos, para a gente não estar contratando projetos para construir esse prédio aqui e estar correndo atrás de um ou de outro para pedir um projeto, a gente deveria ter esse banco específico, isso poderia melhorar nossa eficiência. (ENTREVISTADO 1).

Temos um exemplo de um prédio que está em 4 campus nossos, aquilo é do Paraná (sobre o projeto modular do IF Paraná). Quanto é que não fez de economia nisso? Você já pensou se nós tivéssemos feito uma planta? Era no mínimo 300.000. Só aí já seriam 1,2 milhão jogados fora só em elaboração de projetos. (ENTREVISTADO 7).

Mesmo que o espaço geográfico não seja uniforme em todas as unidades, economizaria projetos arquitetônicos, elétricos, hidráulicos, incêndios e telecomunicações se os projetos fossem comuns. Gastando-se apenas com o estrutural e alguns ajustes nos demais projetos, quando necessários.

Outra sugestão que está no mesmo sentido é Melhorar os projetos de Obras para eles tragam o máximo de elementos necessários para sua execução. Está medida faz com que se evite aditivos, muito comuns em obras públicas, ocasionados pela pressa ou falta de atenção em alguns projetos: “Se você não pegar uma obra aqui com no mínimo 5 aditivos.” (ENTREVISTADO 4).

A Contratação de Engenheiros para o Quadro efetivo da organização, vincula à categoria Obras, também foi apresentada como medida para melhorar a execução do orçamento, uma vez que a falta de banco de projetos faz com que as unidades se esforcem para contratar empresas para elaborar os projetos. Essa é uma medida que requer profissionais habilitados para a tarefa. Com engenheiros no quadro, melhora-se a fiscalização de obra e permite a elaboração de pequenos projetos, inclusive reformas.

Recentemente veio um profissional de engenharia. Hoje ele nos auxilia muito na fiscalização das obras e um apoio nas questões menores. Mas, em si tratando de elaboração de projetos, o campus ainda não dispõe dessa infraestrutura e também desse conhecimento do corpo de pessoal eficaz para elaborar os projetos. É uma demanda de pessoal e uma demanda técnica também. (ENTREVISTADO 6).

A última sugestão para a categoria de Obras foi a construção de Obras modulares e fracionadas, muito comum na construção de condomínios residenciais. A medida apresenta duas vantagens distintas. Primeiramente, não é preciso empenhar todo conjunto da obra, podendo empenhar cada bloco de acordo com a disponibilidade orçamentária. A segunda vantagem é que os blocos podem ser utilizados à medida que são finalizados, sem a necessidade de entrega da obra total.

A última categoria apresentada foi Aquisições, nela foram apresentadas alternativas para melhorar a execução do orçamento.

A primeira solução foi Ampliar o tempo para discussão do orçamento. Quando o planejamento do orçamento é trabalhado com antecedência, os gestores ganham tempo precioso para acompanhar a execução do orçamento. Outro ponto diz respeito à participação da coletividade, o orçamento, quando participativo, vai demandar mais tempo pois as discussões e decisões são geralmente mais lentas.

A gente está dentro de uma instituição de ensino, que se pauta pela gestão democrática e pela discussão. As vezes a gente tem que encontrar um caminho de conseguir balizar o processo de gestão democrática com os tempos administrativos. Eu acho que é nesse ponto de o Princípio da Anualidade impacta muito. Se a gente, como gestor, se pauta pelo tempo administrativo, teremos a tendência de uma gestão centralizada. Se a gente se pauta pela construção de processos democráticos a gente tem o risco de não conseguir concluir o processo de decisão dentro do orçamento. (ENTREVISTADO 2).

Outra sugestão, e que está relacionada a anterior, é a Antecipação do Planejamento de Compras. Essa solução já é realizada em alguns campi, mas não está totalmente difundida. A antecipação está em definir as aquisições já no ano de votação do orçamento e atribuir prazo para que a equipe responsável solicite as compras no final ano corrente ou no início do ano seguinte, assim, quando o novo orçamento entrar, as compras já estão adiantadas.

No final do 1º trimestre, eu encaminho um e-mail para todos os servidores do campus solicitando sugestões para incluir no planejamento do ano seguinte. A inclusão da necessidade de alguma ação que envolva recurso orçamentária. No 2º trimestre eles vão pensando e apontando essas necessidades.

Independente disso nós também vai avaliando o que a gente precisa. (ENTREVISTADO 8).

Outra sugestão, na categoria Aquisições, que permite aos gestores antecipar as compras é a Utilização de SRP para as aquisições. O Sistema de Registro de Preço (SRP), modalidade de licitação pública, é um pregão eletrônico que permite aos órgãos públicos realizar licitações que servem como levantamento de preço e que não geram obrigação de compra pelo ente público.

Outra vantagem do uso do pregão SRP é a possibilidade de antecipar as compras (citada ao longo do trabalho) no final do exercício quando a organização tiver saldo orçamentário, conforme evidente na fala do Entrevistado 6:

Outra medida que a gente toma aqui é fazer processo mediante SRP, pois numa situação dessa, você não está adquirindo, apenas registrando preço. Numa oportunidade dessa ao final do exercício, se vier um recurso de última hora disponível... O campus sempre teve a estratégia de se antecipar nesses processos que são possíveis. Nós já conseguimos inúmeras aquisições de produtos e serviços por estar com SRP já homologados. (ENTREVISTADO 6).

Para que as medidas anteriores funcione, é necessário Institucionalização do processo de Compras, outra solução proposta pelos entrevistados. O conhecimento sobre as aquisições é comum para os setores diretamente envolvidos (gestão e compras), porém, como as solicitações de compras muitas vezes partem de outros setores, é necessário que estes também conheçam o rito das compras públicas e se envolvam nessas questões. A saída, nesse caso, é realizar treinamentos com todo os servidores para que eles entendam o processo, conforme realizado pelo entrevistado 3.

Nós elaboramos um formulário e foi definido que o solicitante deveria preenchê-lo. E esse formulário foi elaborado com as instituições de como preenchê-lo, e as orientações foram com base naquilo que é necessário para que você tenha a menor quantidade de erros na realização da compra. [...] Isso foi uma ação de certa forma acertada, por que alguns colegas desconheciam totalmente o processo de compras, e é ela hoje que faz todo esse preenchimento. Foi feito um treinamento, nós chamamos todos os responsáveis pela aquisição, chefes. Foi a

partir daí que a gente conseguiu implementar essa planilha. (ENTREVISTADO 3).

Outra sugestão apontada foi Melhorar as especificações de Compras, também interligada com a sugestão anterior, pois como são raros os casos de compra direta no serviço público, qualquer erro ou omissão na descrição do produto/serviço pode acarretar sua inutilização, já que a compra não pode ser cancelada por falha do comprador. O entrevistado 8 sugere que as especificações sejam definidas em grupo para se evitar que essa falha ocorra, uma solução simples e de fácil aplicação para a organização, mas que é pouco aplicada.

Na minha opinião, essa especificação deveria partir da especificação conjunta do setor. Por exemplo, juntar todas as pessoas da área, faça uma reunião, para que em conjunto eles escrevam as especificidades daquele material, de forma que atenda a necessidade de toda equipe. Todo o trabalho que você faz em conjunto, se o setor determina que aquela especificação é melhor, a possibilidade de errar é menor. Junto ao setor de compra que conhece as especificações de compra. (ENTREVISTADO 8).

Outra solução para aprimorar a execução do orçamento, que a organização tentou implantar anteriormente, mas que teve baixa adesão à época por questões técnicas, e que tem voltado a tona como grande desafogador dos setores de licitação e dos demais setores envolvidos, é o uso das Compras Compartilhadas.

Hoje, algumas compras têm ocorrido dessa forma, a Reitoria e alguns campi têm se prontificado a compartilhar algumas de suas compras, mas ainda não está sistematizado e culturalmente difundido na organização. O modelo é visto como uma prática que aumentará a eficiência do Instituto, mas que deve ser pensado com cautela para se evitar cometer os erros do passado. O Entrevistado 1 mostra os benefícios e o Entrevistado 7 apresenta alguns cuidados necessários:

Algo que está sendo discutido mas que não está efetivamente sendo utilizado, salvo alguns casos isolados, é a questão das compras compartilhadas. Estamos buscando mecanismos para tornar isso mais eficiente, para que possamos economizar nas compras, no volume e na qualidade dos produtos adquiridos[...] Outro aspecto é que você vai conseguir padronizar o produto que você está adquirindo. Um produto de informática você vai adquirir

de determinada marca, conseqüentemente se você tiver que realizar um processo de manutenção no futuro você ganha pelo volume, assim os campi não vão precisar fazer uma manutenção de equipamentos isoladamente. (ENTREVISTADO 1).

Eu acho que funcionaria, se fossem feitas com a devida antecedência. O problema mais sério das Compras Compartilhadas, nós fizemos aqui uma vez, mas foi somente nós que levamos o processo até o fim. O grande problema é o atraso dos campi para agilizar o processo, o outro manda a descrição errada, falta um documento. Só atrasa o processo. (ENTREVISTADO 7).

A última sugestão, apresentada na categoria Aquisições, foi a Avocação de responsabilidade, que ocorreria em últimas instâncias, caso o gestor verificasse que o setor responsável pela solicitação não conseguiria atender aos prazos estipulados e apresentasse risco de devolução de recursos. Nesse caso, os gestores chamariam a responsabilidade para si, e conduziriam o processo junto com o setor. Essa medida aumenta as chances de que os objetivos sejam alcançados, conforme relata o Entrevistado 6:

Muitos dos nossos processos nós encabeçamos quando a gente interage com os setores, e dadas às dificuldades encontradas pelos colegas, alguns processos não chegariam pra gente. A gente encabeça esse processo, antecipa esse processo. A gente não consegue fazer todos, mas assim, boa parte dos processos que a gente percebe que não vão sair em tempo hábil a gente monitora, conjuntamente a gente encabeça esse processo e inicia o processo auxiliando os colegas em virtude dessa possibilidade de perca do prazo para a execução. (ENTREVISTADO 6).

Essa seção apresentou os dados da pesquisa e a interpretação destes, analisados à luz do referencial teórico ao mesmo tempo em que se buscou responder aos objetivos propostos através da análise dos documentos e das entrevistas. Na última seção abaixo, serão apresentadas as conclusões da pesquisa.

5 CONCLUSÕES

O presente estudo procurou compreender as dificuldades que os gestores enfrentam para executar o orçamento público e, assim, consolidar o Planejamento Estratégico da organização, visto as limitações impostas pelo princípio da anualidade.

Para isso foi necessário trabalhar as temáticas referentes à gestão pública, orçamento e Planejamento Estratégico, atendo-se a tentar compreender a influência do princípio da anualidade orçamentária sobre eles e a responder aos objetivos propostos bem como ao problema da pesquisa.

Sobre a gestão nas organizações públicas, foram apresentados os três modelos de gestão, a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial, bem como o tema da eficiência. A pesquisa de campo mostrou que os gestores percebem a presença de mais de um modelo ao mesmo tempo, com a predominância do modelo burocrático e com um início de gerencialismo, preservando um resquício de patrimonialismo. A burocracia, a despeito de suas disfunções, não é vista como vilã, pois dá ao gestor público segurança jurídica sobre seus atos. Embora visto com entusiasmo, o modelo gerencial não está plenamente consolidado e apresenta alguns gargalos para sua efetivação na organização.

Quanto à gestão, faz-se necessário avançar na desburocratização e propor o avanço para o modelo gerencial para se aumentar os níveis de eficiência da organização.

Sobre o Planejamento Estratégico, observou-se que os gestores consideram-no importante, embora tenha havido certa dificuldade em explicar o que é o PE e quais suas vantagens, visto que a utilização da ferramenta não está consolidada e bem difundida na organização. Pode-se constatar que a organização não incentiva seu uso e que, da forma como é realizado, apresenta necessidades de melhoria.

Para contornar as dificuldades apresentadas neste estudo, sugere-se à organização divulgar amplamente a ferramenta Planejamento Estratégico e seus benefícios, escolher o modelo adequado para implementação e envolver todos na sua construção, assim a organização

aproveitará todos os seus benefícios. O modelo utilizado pela organização atualmente traz as metas e uma indicação de ano para sua implementação, mas não especifica os recursos necessários para atingi-las, assim, os gestores não conseguem estimar se as metas são passíveis de serem atendidas com os recursos disponíveis na organização.

Sugere-se também que ela promova capacitação sobre o PE e incentive seu uso, bem como construa um PE com uma visão estratégica para todos os campi, gerenciando-o como um só.

É possível observar que parte das dificuldades relativas à implementação do PE na organização (desconhecimento da ferramenta PE, Necessidade de adequação do modelo para o uso no setor público, Necessidade de aprimoramento e revisão do PE, e Necessidade de comunicação do PE) é explicada pelo hibridismo quanto aos modelos de administração pública, observando que certas características do modelo burocrático, tais como o formalismo e a mecanização dos procedimentos, limitam o gerencialismo na organização estudada.

Sobre o orçamento público, observou-se que há um hibridismo em sua forma de elaboração: utiliza-se o Orçamento Incremental para as despesas fixas (manutenção da organização) e o Orçamento Base-Zero para os investimentos em expansão e melhoria.

Para melhorar a gestão do orçamento público, a organização deve incentivar o uso do Orçamento Programa, visto que é um modelo recomendado para aumentar a eficiência e melhorar os resultados da organização.

Quanto ao problema da pesquisa, **Quais as dificuldades enfrentadas pelos gestores do IFNMG para a execução do orçamento público e como estes agem para consolidar as ações pertinentes ao planejamento estratégico da organização?**

Foi possível levantar 13 dificuldades para a consolidação das ações traçadas no Planejamento Estratégico da organização, divididas em quatro categorias: Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional (Necessidade de Obra/Infraestrutura, Necessidade de revisão do Planejamento e Planejamento Estratégico Inadequado); Dificuldades relativas à Execução e Controle (Burocracia interna, Demora na tomada de

decisão, Definição de Competências, Elaboração de Projeto de Obras, Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão e Falta de Instrumentos de Controle); Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público (Necessidade de Pessoal e Rotatividade de Pessoal) e Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos (Bloqueio de recursos e Limitação Orçamentária).

As dificuldades para execução do orçamento puderam ser separadas em duas categorias distintas: a) Dificuldades Internas (Falta de capacitação para elaboração das compras; Falta de integração dos processos de compra da organização como um todo; Necessidade de profissionais com formação específica para execução de algumas licitações; Dificuldade para se obter orçamentos (cotação de preços) para instrução do processo; Dificuldade de se identificar e especificar adequadamente os materiais ou serviços necessários para a aquisição) e b) Dificuldades Externas (Incapacidade de empresas vencedoras da licitação em atender à demanda da organização; Demora para liberar o remanejamento de recurso, entre as ações ou entre investimento e custeio; Falta de tempo entre a definição do orçamento anual (MEC) e a definição e a votação do orçamento; Falta de flexibilização no processo de aquisição no que se refere à generalização da lei).

Foi possível identificar 22 alternativas (subcategorias) extraídas da entrevista com os gestores para contornar as dificuldades relacionadas ao Planejamento Estratégico e ao orçamento público. Embora algumas sugestões não podem ser implantadas por dependerem de atos externos à organização (categoria Legislação), pode-se constatar que várias soluções são possíveis de serem aplicadas para melhorar sua elaboração e execução. Algumas mais simples necessitam apenas incentivo, outras são mais complexas e necessitam de uma mudança cultural na forma de gestão da organização. Ressalta-se também que várias delas já são utilizadas por algumas unidades isoladamente, fazendo necessário ampliar o uso para todas elas.

Quanto ao princípio da anualidade orçamentária, os entrevistados ficaram divididos sobre sua influência na execução do orçamento e consolidação das ações do PE, metade afirmou que o princípio dificulta e a outra metade afirmou que não, visto que algumas unidades trabalham com

um maior rigor no planejamento das suas ações e antecipam as compras quando possível.

Conclui-se que o princípio da anualidade orçamentária, embora afete a execução do orçamento público, não se apresenta como limitador para a consecução do Planejamento Estratégico das organizações. É possível notar que alguns gestores driblam as dificuldades do princípio da anualidade através da antecipação de compras do exercício seguinte e outras práticas citadas ao longo da análise da pesquisa de campo.

Cabe à organização fomentar o uso dessas práticas em todas as suas unidades, através de uma análise da realidade local (estrutura, cultura e funcionalismo) de cada unidade, procedendo os ajustem quando necessários, bem como incentivar o desenvolvimento de novas práticas que permitam o avanço da eficiência na organização.

Essas práticas, quando utilizadas em conjunto, poderão gerar sinergia para a organização através da diminuição de custos e de retrabalho como no caso das compras e projetos compartilhados, que embora gerem um maior esforço no início, tem seus efeitos potencializados no curto, médio e longo prazo.

Não se pode deixar de apontar que a estrutura multicampi, presente na instituição estudada, requer maior esforço de coordenação dos gestores, o que, em alguns casos, acaba levando a estratégias concorrentes, como se vê na prática. Nesse sentido, é possível notar que o Planejamento Estratégico da organização não está cumprindo seu papel básico de integração de suas unidades.

Considera-se que os objetivos bem como a problemática desse estudo foram atendidos, e que os resultados dessa pesquisa são úteis para compreender o fenômeno que o cerca, bem como foi possível propor sugestões que podem ser aplicadas em outras organizações públicas, não somente em instituições de ensino.

O estudo limitou-se a compreender os fatores que podem melhorar a gestão, sem considerar fatores como o clima e a cultura organizacional, embora estes sejam essenciais para qualquer intervenção ou mudança na atual forma de gerir a organização.

Para futuros estudos, aconselha-se estudar esse tema sob o prisma da estratégia como prática na organização ao invés do Planejamento Estratégico formal através de entrevistas com os servidores de cada unidade. Avaliar o clima organizacional para implementação das práticas levantadas nesse estudo, através da avaliação local de cada prática proposta através da aplicação de *surveys*.

Aconselha-se também examinar o aumento da eficiência e as melhores práticas de se implementar o Planejamento Estratégico em organizações públicas que tiveram sucesso na sua utilização, bem como, buscar formas de controles adequadas para que a ferramenta atinja sua finalidade e melhore a gestão das organizações públicas.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 Nov. 2015.

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de; CRUZ, Jaciara Martins Fontes. Planejamento estratégico para instituições governamentais. In: Congresso Latino Americano de Estratégia, 15, 2002, Montevidéu. **Anais...** Montevidéu: Slade, 2002. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/145250/mod_resource/content/1/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20para%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20P%C3%Bablicas.pdf>. Acesso em 21 fev 2016.

AL-ZBOON, Mohammad Saleem; HASAN, Manal Subhi. **Strategic School Planning in Jordan. Education**, 2012, v. 132(4).

AMORIM, Joni de Almeida; SCHIMIGUEL, Juliano. Planejamento estratégico em universidades: inovação em administração pública através de novos modelos gerenciais baseados em sistemas de informação. **Revista Gestão Universitária na América Latina**: Revista GUAL, ago. 2012, v. 5(2).

ANDRADE, Jane Inacio de; MARIA, Robert Cruzoaldo. Planejamento estratégico no setor público: análise das variáveis que influenciam o processo de compras em uma instituição de ensino. Encontro Nacional de Engenharia de Produção ENEGEP 2015, 35. **Anais...** Fortaleza, CE. 2015. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STP_212_256_26410.pdf>. Acesso em 21 fev. 2016.

ANSOFF, Harry Igor. **Corporate strategy**: an analytic approach do business policy for growth and expansion. New York: McGraw Hill, 1965.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BIRCHAL, Fabiano Fernandes Serrano; ZAMBALDE, André Luiz; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Revista de Administração Pública**, jan. 2012, v. 46(2).

BRANDÃO, R. N.; CASAS, A. L. L. Planejamento estratégico em empresas do setor educacional: um estudo de caso em uma instituição de ensino infantil. **Revista Brasileira de Estratégia**, v. 7, n. 1, p. 100-116, 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 01 dez. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Avaliação do Plano Plurianual**. 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/rel-anual-de-aval/2005/05_ppa_aval_programas_mp.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. _____. Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. In: **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização**. 2009. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Guia%20-%20Indicadores%20\(versao%20preliminar%20Dez%202009\).pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Guia%20-%20Indicadores%20(versao%20preliminar%20Dez%202009).pdf)>. Acesso em 27 nov. 2015.

_____. _____. **Cartilha Programa de Eficiência do Gasto – PEG**. 2011. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/eficiencia-do-gasto/Cartilha_PEG.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.603 de 18 de agosto de 2008**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/12/docs/acordao_tcu_-_13-08-2008.pdf>. Acesso em 27 fev. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, a. 50, n. 4, out/dez. 1999.

_____. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, ed. Especial, Escola Nacional de Administração Pública: Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/burocraciapublicaereformagerencial.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2016.

_____. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRYSON, John M. The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States. **Public Administration Review**, 2010, v. 70.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão – REGE/USP**, São

Paulo/SP, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/1369.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

CASTELLO BRANCO, Luiza Szczerbacki. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI – GECONT**. v. 1, n. 1, Floriano-PI, Jan-Jun. 2014, pp. 173-182. Disponível em <<http://revistas.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/1556>>. Acesso em: 21 fev 2015.

CERTO, Samuel C. **Administração estratégica**: planejamento e implantação de estratégias. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

CHAER, Ana Carolina Lemos. A Gestão Estratégica com o BSC. **Revista do Congresso de Gestão de Comunicação do Ministério Público**. Conselho Nacional Do Ministério Público. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/stories/Destaques/Publicacoes/Revista_I_Congresso_Gestao.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

COELHO, Í. G.; FERREIRA, M. A. M. Um estudo empírico sobre o Planejamento Estratégico em cooperativas agropecuárias lácteas. **Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 4, p. 493-522, 2010.

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, jun. 2007.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRUZ, Felipe Lopes da; FERNANDES, Jorge Henrique Cabral. O impacto da (in)satisfação das necessidades de informação na tomada de decisão inerente ao planejamento estratégico de uma organização pública. **Brazilian Journal of Information Science**, jan. 2013, v. 7 (Edição especial).

CUNHA, A. **As funções do orçamento nas organizações**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV/CIPAD, 1999.

DALLABONA, Silvia Leite da Silva, DIRKSEN, Ivete Trapp; HÜBLER, Eduardo Aquino. **A Importância do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas**. 2004. Disponível em <http://brasil.campusvirtualsp.org/sites/default/files/A%20Importncia%20do%20Planejamento%20Estratgico%20nas%20Organizaes%20Pblicas%20Silvia_Leite_Dallabona%20Aula%2028%2008%2013.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2016.

Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais. (DEOP). Consulta aos Projetos Padrão de obras institucionais. 2015. Disponível em: <<http://www.deop.mg.gov.br/component/gmg/service/3-consulta-aos-projetos-padrao-de-obras-institucionais>>. Acesso em: 26 out. 2015.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz. Os rumos do planejamento estratégico nas instituições públicas de ensino superior. Encontro Nacional de Engenharia de Produção ENEGEP, 21, 2001, Salvador. **Anais...** Salvador, BA, 2001. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001_TR72_0180.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2016.

FILIPPIM, Eliane Salete; ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Carlos Ricardo. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, FGV, Rio de Janeiro, Dez. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5184/3918>>. Acesso em 11 mar. 2016.

FRANCESCO KICH, Juliane Ines; FERNANDES PEREIRA, Maurício; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; SANTOS, Adécio Machado Dos. A influência do líder na condução do processo de implementação do planejamento estratégico. **Ciências da Administração**, 2008, Vol.10(21), pp.122-146.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HANSEN, Jesper Rosenberg. **Application of strategic management tools after an NPM-inspired reform: strategy as practice in Danish schools**. Administration & Society, out. 2011, v. 43(7).

IFNMG, Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. **Regimento Interno dos Campi**. Aprovado pela Resolução CS Nº 24/2013, de 31 de outubro de 2013a. Disponível em: <<http://www.ifnmg.edu.br/documentosinstitucionais/regulamentos>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional 2014-2018**. Montes Claros, 2013b. Disponível em: <<http://www.ifnmg.edu.br/mais-noticias-portal/108-portal-noticias-2013/5891-rumos-definidos-para-os-proximos-cinco-anos>>. Acesso em 12 jan. 2016.

JESUS, Igor Rosa Dias de; PACHECO, Suzana Oliveira. Planejamento Estratégico Governamental – o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Congresso Internacional de Administração ADM 2009. **Anais...** Ponta Grossa, PR, 2009. Disponível em: <http://rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=d54be3a5-88cb-4052-9e7c-f682b63216f1&groupId=91233>. Acesso em 21 fev. 2016.

JIMENEZ, Benedict S. Strategic Planning and the Fiscal Performance of City Governments during the Great Recession. **The American Review of Public Administration**, 2013, v. 43(5).

JOHNSEN, Age. Strategic Management Thinking and Practice in the Public Sector: A Strategic Planning for All Seasons? **Financial Accountability & Management**, 2015, v. 31(3).

JOYCE, P. **Strategic management for the public services**. Buckingham: Open University Press, 1999.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização Orientada para Estratégia: Como as Empresas que Adotaram o Balanced Scorecard Prosperam no Novo Ambiente de Negócios**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2000.

KLÖPPEL, Jéssica Vilvert; SPUDEIT, Daniela. Subsídios para o planejamento estratégico em bibliotecas públicas: estudo de caso na Biblioteca Municipal de Palhoça/SC. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, maio 2015, v. 13(2).

KLUYVER, Corlenis A. de. **Estratégia: uma visão executiva**. Tradução de Sonia Midori Yamamoto. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

KWON, Myungjung; BERRY, Frances Stokes; JANG, Hee Soun. A Theoretical Framework on the Determinants of Strategic Cities. **The American Review of Public Administration**, 2012, v. 43(4).

LIERNET, Ian; LJUNGMAN, Gösta. **Carry-Over of Budget Authority**. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management: INTERNATIONAL MONETARY FUND, FMI, 2009.

LIMA, Rafael Sousa. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal**. 2012. 83 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9571/Dissertacao_RAFAEL_LIMA_VERSAO%20FINAL_IMPRESSA.pdf?sequence=3>. Acesso em: 09 jan. 2016.

MACHADO, Vânia d Almeida Silva. **Contabilidade do setor público**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2015.

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Tomas Sparano; GUINDANI, Roberto Ari; REIS, Júlio Adriano Ferreira dos; CRUZ, June Alisson Westarb. **Incrementando a estratégia: uma abordagem do balanced scorecard**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

MARTINS, S.; ABRANTES, R.; SANTOS, D. D.; SANTOS, E. L. Hibridismo na administração pública: um estudo de caso em uma prefeitura municipal. In: BARBOSA, T. R. C. G.; ROCHA, A. G. F.; REIS, M. C. T.; MOREIRA, N. C. **Gestão pública em Minas Gerais: estudos práticos**. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTIJS, J. Learning Strategic Planning through the Worksheets Method: experience from executive education. **Teaching Public Administration**, jan. 2007, v. 27(1).

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MIZAEEL, Glener Alvarenga; VILAS BOAS, Ana Alice; PEREIRA, José Roberto; SANTOS, Thiago de Sousa. Análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, out. 2013, v.47(5).

OLIVEIRA, Virgílio César Da Silva e; OLIVEIRA, Luis Carlos Ferreira de Sousa; SIQUEIRA, Euler David de; BRITO, Mozar José de. Inovação gerencial em municípios: análise exploratória das práticas de gestão do plano estratégico de Juiz de Fora. **Cadernos EBAPE.BR**, dez. 2006, v. 4(4).

PAULA, Luiza G. de; TANAKA, Astério K.; ARAUJO, Renata M. de. **BSC e PES: principais abordagens utilizadas no planejamento estratégico em organizações públicas**. Departamento de Informática Aplicada (DIA), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Relatório Técnico, n. 17, 2010. Disponível em <seer.unirio.br/index.php/monografiasppgi/article/download/1300/885>. Acesso em: 21 jan. 2016.

PEPE, Pedro Gabriel; OLIVEIRA, Elisamara. Planejamento estratégico na administração pública: a nova CEDAE e o DETRAN-RJ. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT 2013, 10. **Anais...** Resende, RJ, 2013. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/28918224.pdf>>. Acesso em 21 fev. 2016.

POISTER, Theodore H; PITTS, David W; HAMILTON EDWARDS, Lauren. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. **The American Review of Public Administration**, 2010, v. 40(5).

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico] : métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, A. G. **Administração e Contexto Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAMOS, Magnólia Régia Gonçalves. **Desafios da concretização do planejamento estratégico governamental em âmbito municipal**. 2012. 56f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização (Especialista em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1568/1/CT_GPM_II_2012_05.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

RIBEIRO, Leonardo César. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos**. 2010. 42f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização (Especialista em Orçamento Público) - Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053736.PDF>>. Acesso em: 02 out. 2015.

RIBEIRO, Henrique Cintra. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento: um estudo de caso no tribunal superior eleitoral**. 2011. 97f. Dissertação (Mestrado em Orçamento Público) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9515>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

RIEG, Denise Luciana; ARAÚJO FILHO, Targino de. O uso da metodologia “Planejamento Estratégico Situacional” e “Mapeamento Cognitivo” em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, Departamento de Engenharia de Produção, **Gestão & Produção**, v. 9, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v9n2/a05v09n2.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2016.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v.

11, n. 25, p. 68-96, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83/12590>>. Acesso em 10 mar. 2016.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SERTEK, Paulo. **Administração e planejamento estratégico**. Curitiba: InterSaber, 2012.

SILVA, Christian Luiz Da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Planejamento estratégico e priorização de projetos em uma instituição pública de saúde: o caso da Fiocruz-PR. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 85 - 99, jan./jun. 2013.

SILVA, F. A.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da UFSM**, v. 4, n. 3, art. 9, p. 458-476, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2734/273421614010.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

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.

UGBORO, I. O.; OBENG, K.; SPANN, O. Strategic Planning As an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations. **Administration & Society**, jan. 2011, v. 43(1).

WALKER, Richard M. Strategic Management and Performance in Public Organizations: Findings from the Miles and Snow Framework. **Public Administration Review**, set./out, 2013, v. 73(5).

WEINGARTNER, Camila Blum; PEREIRA, Mauricio Fernandes; BERNARDINI, Isadora Souza. O Planejamento Estratégico na Gestão de Organizações Públicas. **Coleção Gestão da Saúde Pública**. v. 1. pp. 31-49. 2013. Disponível em: <<http://gsp.cursoscad.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2013/02/Anais-GSP-Vol-1-Artigo-2.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2016.

YIN, Robert K; **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

7 APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

1) Dentre as possibilidades do quadro abaixo, elenque **3** daquelas que você considera como principais dificuldades para concretizar as ações traçadas no Planejamento da organização (na ordem de importância: 1^a, 2^a e 3^a):

Dificuldades Enfrentadas	Ranking
Atraso na implantação dos campi	
Atraso na nomeação de servidores	
Bloqueio de recursos	
Burocracia interna	
Demora na tomada de decisão	
Distância Campus/Reitoria	
Elaboração de Projeto de Obras	
Falta de Histórico de Gastos	
Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão	
Falta de Instrumentos de Controle	
Falta de Padronização de Procedimentos	
Greve/Paralisação	
Licitação	
Limitação de gastos com diárias	
Limitação Orçamentária	
Necessidade de Obra/Infraestrutura	
Necessidade de Pessoal	
Necessidade de revisão do Planejamento	
Necessidade de Treinamento	
Período Eleitoral	
Planejamento Estratégico Inadequado	
Problemas pós-licitação	
Resistência à mudança	
Rotatividade de Pessoal	
Sistemas de apoio à gestão inadequados	

2) Explique, mais detalhadamente, as **3** principais dificuldades que você elencou no quadro acima:

3) A literatura aponta três fases da administração pública:

Fase patrimonialista	Este modelo está ancorado na pessoalidade, no interesse privado em detrimento do interesse público, nas relações de proteção, na dominação patriarcal, no clientelismo, no favoritismo e no improvisado (FILIPPIM; ROSSETTO; ROSSETTO, 2010).
Fase burocrática	Este modelo apoia-se em princípios como a impessoalidade (o que interessa são as normas e não as pessoas), o formalismo (o improvisado é substituído por regras codificadas), a hierarquização (as decisões são tomadas ao longo da cadeia de comando) e o rígido controle dos meios (controle concomitante sobre os procedimentos adotados pelos gestores) para alcançar a eficiência e evitar a influência de fatores externos (COSTIN, 2010, p. 32).
Fase gerencial	Este modelo apresenta como características: flexibilidade, descentralização administrativo-financeiro, autonomia das agências e departamentos, delegação de poder, pressupostos da confiança limitada, administração por objetivos, competição administrada, ênfase na criatividade, maximização da eficiência, redução de custos, avaliação técnica do custo-benefício, participação dos agentes sociais no controle dos resultados e foco na qualidade do serviço (MARTINS et al., 2013, p. 61).

Em qual fase você acredita que a sua organização se encontra? Justifique sua resposta.

4) Como a fase atual da administração pública gerencial é aplicada na gestão da organização?

5) Como esta organização lida com o tema eficiência? Você poderia esclarecer com alguns exemplos de ações que são praticadas?

6) Em sua opinião, qual a importância do Planejamento Estratégico para as organizações públicas em geral e para as instituições públicas de Ensino em específico?

7) Como você percebe o processo de aplicação do Planejamento Estratégico em sua organização?

8) Você participa do processo de elaboração do Planejamento Estratégico da sua organização? Caso contrário, você conhece o Planejamento Estratégico de sua organização?

9) As ações do Planejamento Estratégico da organização são monitoradas? Como?

10) Você participa do processo de elaboração do orçamento da sua organização?

11) Como é o processo de elaboração do orçamento? Quais estratégias são utilizadas para alocação dos recursos?

12) Quando a organização vai elaborar o orçamento anual, leva em consideração o Planejamento Estratégico (PDI)?

13) Alguma ação do Planejamento Estratégico já deixou de ser realizada na organização por não ter conseguido executar o orçamento dentro do exercício? Em caso positivo, cite exemplo.

14) Na sua organização, em algum momento, já foi realizado um gasto não previsto no planejamento ou fora das prioridades da organização para evitar que o recurso orçamentário fosse devolvido?

15) Em sua opinião, o formato atual de gestão do orçamento público, pautado no princípio de anualidade, onde há devolução ao final do exercício e não poupança, dificulta a realização das ações do Planejamento Estratégico? Justifique.

16) Existem dificuldades para executar o orçamento público? Quais são elas e como elas afetam a execução do orçamento público?

17) Na sua organização já foi devolvido grande volume de recursos não utilizados durante o ano? Em caso afirmativo, você conseguiu associar tal devolução a algum fator específico? Cite com exemplos.

18) Quais ações, práticas ou ferramentas que a organização utiliza ou poderia utilizar para melhorar a gestão do orçamento público e do Planejamento Estratégico?

19) Quais alternativas podem ser aplicadas para contornar as dificuldades de execução do orçamento público fazendo com que a devolução de recursos da organização seja minimizada ou diminuída?

8 APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa **Gestão estratégica dos recursos públicos: Superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao Planejamento Estratégico nas instituições federais**. Nesta pesquisa pretendemos **Compreender as dificuldades que os gestores enfrentam para executar o orçamento público e, assim, consolidar o Planejamento Estratégico da organização, visto as limitações impostas pelo princípio da anualidade..** O motivo que nos leva a estudar o tema se justifica pela **crescente demanda de serviços públicos e pelo aumento da complexidade das organizações públicas.**

O procedimento de coleta de material dados será através de entrevistas semiestruturadas em única sessão com duração aproximada de 2 horas.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em: **desconforto que o entrevistado poderá sentir durante a entrevista. Como forma de minimizar esse risco, o participante não precisará responder a nenhuma questão com a qual não se sinta à vontade e poderá interromper a entrevista a qualquer momento, se assim o desejar.**

A pesquisa contribuirá para **“aprimorar o trabalho de execução do orçamento e do Planejamento Estratégico, trazendo informações úteis ao exercício de sua profissão e melhorando a gestão pública da organização em que trabalha.**

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, no **“IFNMG campus Janaúba”** e a outra será fornecida ao Sr.(a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, e depois desse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____,
contato _____, fui
informado(a) dos objetivos da pesquisa “**Gestão estratégica dos recursos públicos: Superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao Planejamento Estratégico nas instituições federais**” de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

_____, _____ de _____ de 20____.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

Nome do Pesquisador Responsável: Leonardo Pinheiro Deboçã
Endereço: Alameda dos Buritis, 35, Condom. Vila dos Professores, Bairro Universitário – Rio Paranaíba/MG
Telefone: (34)3855-3030
Email: leonardopd@gmail.com

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior, Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário
Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31)3899-2492 / Email: cep@ufv.br / www.cep.ufv.br

9 APÊNDICE C – PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO

1. Visão geral do projeto do estudo de caso

1.1 Informações prévias

Essa pesquisa faz parte do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), necessária à obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa.

A preocupação básica deste estudo é explorar a relação entre o orçamento público e o Planejamento Estratégico no contexto de uma organização pública.

O princípio da anualidade orçamentária não permite que o órgão poupe e utilize seu recurso no ano seguinte, eventuais falhas externas ou internas que ocorram durante o ano podem fazer com que os órgãos públicos não executem a despesa prevista no orçamento e, por conseguinte, o recurso orçamentário volte para o cofre do governo central e as ações do planejamento estratégico fiquem prejudicadas.

1.2 Questões imperativas

A) Problema de pesquisa

Quais as dificuldades enfrentadas pelos gestores do IFNMG para a execução do orçamento público e como estes agem para consolidar as ações pertinentes ao planejamento estratégico da organização?

B) Objetivo

Compreender as dificuldades que os gestores enfrentam para executar o orçamento público e, assim, consolidar o Planejamento Estratégico da organização, visto as limitações impostas pelo princípio da anualidade.

1.1 Leituras relevantes

A) Gestão pública

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTIN, Claudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____; SPINK, Peter (orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

B) Planejamento Estratégico

MINTZBERG, Henry. Ascensão e queda do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2004.

CERTO, Samuel C. Administração estratégica: planejamento e implantação de estratégias. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

MARTINS, Tomas Sparano; GUINDANI, Roberto Ari; REIS, Júlio Adriano Ferreira dos; CRUZ, June Alisson Westarb. Incrementando a estratégia: uma abordagem do balanced scorecard . Curitiba: InterSaberes, 2012.

KLUYVER, Corlenis A. de. Estratégia: uma visão executiva. Tradução de Sonia Midori Yamamoto. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Organização Orientada para Estratégia: Como as Empresas que Adotaram o Balanced Scorecard Prosperam no Novo Ambiente de Negócios. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2000.

C) Orçamento Público

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, Leonardo César. Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos. 2010. 42f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização (Especialista em Orçamento Público) - Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU, Brasília, 2010.

LIERNET, Ian; LJUNGMAN, Gösta. Carry-Over of Budget Authority. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management: INTERNATIONAL MONETARY FUND, FMI, 2009.

2. Procedimentos de campo

O pesquisador deverá obter autorização do Reitor da instituição para realizar a pesquisa de campo.

A pesquisa de campos será dividida em 2 fases: inspeção de documentos e realização de entrevistas.

A) Documentos a serem analisados:

(i) Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) dos períodos 2009-2013 e 2014-2018, coletados diretamente no sítio do IFNMG, para análise do Planejamento Estratégico e seus desdobramentos, das metas e das principais dificuldades para alcançá-las;

(ii) Relatório de Gestão dos anos 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, para levantar a execução orçamentária da organização (esse período contempla os 5 anos de expansão e consolidação do IFNMG); e,

(iii) Inventário de Patrimônio atual, para verificar os bens adquiridos que ainda não entraram em uso até o momento, disponível no sistema de gerenciamento do patrimônio da organização.

B) Entrevistas

Forma: Entrevista semiestruturada.

Locais: Direcionadas aos campi do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Norte de Minas Gerais (IFNMG), sendo aplicadas nos campi Almenara, Araçuaí, Arinos, Januária, Montes Claros, Pirapora, Salinas e na Reitoria por serem unidades com mais de cinco anos de implantação e que passaram ao menos por um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), um planejamento anual e um relatório de gestão.

Número de entrevistados: 8 (oito) servidores públicos que exercem o cargo de Diretor de Administração e Planejamento (ou cargo equivalente), em virtude de sua relação direta com o planejamento e o orçamento da unidade sob sua responsabilidade.

Detalhes na aplicação: Realizar na própria organização (IFNMG), durante o horário de expediente do entrevistado, com horário pré-agendado por telefone.

Entrevistador: O próprio autor da pesquisa.

Materiais necessários: Bloco de nota, roteiro da entrevista e gravador.

3. Questões do estudo de caso

As principais questões que nortearão o estudo são:

Q. Como a Administração Pública no IFNMG é caracterizar sob a ótica de seus próprios gestores?

Fonte de dados:

– Entrevistas

Q. Qual a importância e aplicabilidade do Planejamento Estratégico para uma organização pública federal de ensino?

Fonte de dados:

- Referencial teórico
- Entrevistas

Q. Como o princípio da anualidade orçamentária afeta a gestão estratégica das organizações públicas?

- Referencial teórico
- Entrevistas
- Análise de documentos

Q. Quais as limitações encontradas pelos gestores públicos na execução do orçamento público?

- Entrevistas
- Análise de documentos

Q. Quais ações, práticas e/ou ferramentas os gestores do IFNMG utilizam para superar as limitações encontradas na execução do orçamento público e consolidar as ações do Planejamento Estratégico.

- Entrevistas

4. Guia para o relatório do estudo de caso

O relatório do estudo de caso será dividido em seções capazes de evidenciar o objeto, o problema, o objetivo e as questões norteadoras da pesquisa. Para tanto, serão utilizados tópicos para apresentar a realidade observada na organização e outros para apresentar as dificuldades enfrentadas, bem como um último, destinado a apresentar as possíveis soluções da pesquisa.

Seguem a estrutura prévia das seções:

- 1 O caso e o campo empírico.
- 2 Considerações sobre a Gestão da organização.
- 3 Considerações sobre o Planejamento Estratégico da organização.
- 4 Considerações sobre o Orçamento Público da organização.
- 5 Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no Planejamento Estratégico na organização.
- 6 Dificuldades enfrentadas para elaborar e executar o orçamento na organização.
- 7 Análise das alternativas propostas pelos gestores da organização para executar o orçamento público e consolidar as ações do Planejamento Estratégico.